

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Triin Paljak

ETTEMAKS HALDUSTÄITEMENETLUSÕIGUSES: HETKESEIS JA VÕIMALIKUD  
ARENGUD *DE LEGE FERENDA*  
Magistritöö

Juhendaja: prof K. Merusk

Tartu  
2014

## Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Haldussunni- ja täitemenetluse olemus ning areng.....	7
1.1 Sundtäitmise mõiste ja iseloom.....	7
1.1.1 Sundtäitmise mõiste .....	7
1.1.2 Sundtäitmise avalik-õiguslik iseloom .....	8
1.1.3 Haldustäitemenetluse mõiste.....	9
1.1.4 Täitemenetluse erisused eraõiguslikus ja avalik-õiguslikus suhtes .....	13
1.2 Täitemenetluse arengust taasiseseisvunud Eestis.....	16
1.2.1 Täitemenetluse reformidest ja eesmärkidest .....	18
1.3 Maksuhaldur sissenõudjana haldustäitemenetluses ning maksuhalduri poolt ilma kohtutäituri abita teostatav menetlus .....	22
1.4 Ettemaksu regulatsioon täitemenetluses .....	24
1.4.1 Kohtutäituri tasu ja kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooni seostest .....	24
1.4.1 Kohtutäituri tasu ettemaks .....	27
1.4.2 Täitekulude ettemaks .....	29
2. Haldustäitemenetlust reguleerivad printsiibid .....	34
2.1 Proportsionaalsuse põhimõttest haldustäitemenetluses .....	36
2.2 Kaalutusõigusest haldustäitemenetluses .....	39
3. Põhilised ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses .....	47
3.1. Kohtutäituri tasu ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses .....	47
3.1.1 Kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja suhe kohtutäituri tasu ettemaksu küsimuse otsustamisel.....	47
3.1.2 Kohtutäituri kaalutusõigus ettemaksu küsimuse otsustamisel.....	49
3.1.3 Kohtutäituri tasu ettemaksu puudutavast kohtupraktikast .....	55
3.1.3.1 Kohtutäituri tasu ettemaksu ja KTS § 41 kaitseala seosest.....	56
3.1.4 Kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamine nõude osalise rahuldamise korral.....	58
3.3 Täitekulude ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses .....	59
3.4 Võimalikud kohtutäiturite tasustamise ja ettemaksuga seonduvad arengusuunad haldustäitemenetluses.....	62
Lõppsõna.....	66
Prepayment in Enforcement Proceedings in Administrative Law: Current situation and possible developments <i>de lege ferenda</i> .....	70
Kasutatud allikad.....	73
Kasutatud kirjandus.....	73
Kasutatud kohtupraktika .....	74

Kasutatud normatiivmaterjalid.....	75
Kasutatud internetiallikad .....	75
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks .....	77

## Sissejuhatus

Eestis viidi 2001. aastal täitemenetluse reformiga sisse vabakutselise kohtutäituri süsteem, millega delegeeriti nii eraõiguslike kui ka avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine vabakutselistele kohtutäituritele, kes ei ole mitte ametnikud, vaid füüsilisest isikust ettevõtjad. Süsteem on Eesti õiguskorras hästi sissetöötatud ja suutnud aastate jooksul oma eksitentsi Eesti õiguskorras ka õigustada. Peale täitevosakondade kaotamist ja vabakutseliste kohtutäituri ametissenimetamist täitemenetlust iseloomustavad näitajad tõepoolest paranesid, kuid samas tuleb nentida, et enamasti ilmnevad süsteemis sellised kitsaskohad, mida seadusandja ei osanud seaduse loomisel ette näha, just õiguspraktikas majanduslike ning ühiskondlike tegurite koosmõjul.

Kui 2001. aastal läbiviidud täitemenetluse reformi üheks suureks küsimuseks oli see, kas uued kohtutäiturid saavad ise enda tegevuse rahastamisega hakkama, siis on antud süsteem tõestanud tänaseks oma elujõulisust ja näidanud, et kohtutäiturid suudavad tasudest makstava süsteemi alusel korraldada oma büroo töö efektiivse majandamise. Suuremad raskused olid kohtutäitritel majandustõusu tingimustes (samas võib seda põhjendada ka alustava ettevõtte ebastabiilsusega) 2005. aastal, mil mõned kohtutäitribürood pankrotistusid, kuid majanduslangus mõjus kohtutäituri tegevusele pigem hästi, kuivõrd menetlusse võeti palju uusi täiteasju ning kohtutäituri teenistus kasvas. Antud muutuse põhjuseks olid ilmselt ka 2006. aastal vastu võetud uued kohtutäituri tasu määrad. Kuigi vabakutseliste kohtutäituri positsioon on Eesti õiguses ja eestlaste õigusteadvuses kindlustunud, siis pole autori hinnagul piisavalt palju uuritud seda, milline on kohtutäituri suhe avalik-õiguslike sissenõudjatega ning kas ja millistest kriteeriumitest võib kohtutäitur ametitegevuses kasumi teenimise eesmärgidel lähtuda.

Täitemenetluse reformi läbiviimisel kerkis esimese probleemina üles alustavate vabakutseliste kohtutäituri tegevuse alustamise rahastamine, kuivõrd reformi üheks suuremaks ja põhilisemaks eesmärgiks oli muuta täitemenetluse rahastamine täitemenetluse põhjustanud isiku kohustuseks ning vabastada nii riik ebaefektiivse täitemenetluse põhjustatud rahalisest koormast. Kuivõrd Eestis täidab vabakutseline kohtutäitur nii era- kui avalik-õiguslike nõudeid, siis on ka hetkel suurimaks sissenõudjaks riik. Kohtutäituri tasu peaks täitemenetluse regulatsioonist tulenevast loogikast maksma võlgnik, kuid seadus näeb kohtutäiturile ette võimaluse nõuda erandjuhtudel ka sissenõudjalt kohtutäituri tasu või täitekulude ettemaksu, mis pole tagastatav juhul, kui nõuet ei rahuldata. Käesolev töö tegelebki kohtutäituri tasu ja täitekulude ettemaksu küsimise võimalusega haldustäitemenetluses ning püüab jõuda selgusele, kas avalik-õiguslikult sissenõudjalt ettemaksu nõudmine on vastuolus täitemenetluse reformiga seatud eesmärkidele ning kas ja millises ulatuses tuleks ettemaksu regulatsiooni muuta.

Töös käsitletakse haldustäitemenetluse mõistet Eesti õiguskorras ja täitemenetluse erisusi avalik-õigusliku ning eraõigusliku sissenõudja puhul. Vaatluse alla võetakse kohtutäituri roll haldustäitemenetluse läbiviimises. Selleks selgitatakse seadusandja eesmärged ja olulisemaid tõusetunud probleeme ning kitsaskohti, mille lahendamist 2001.a. läbiviidud täitemenetluse reformiga taotleti ning ka neid probleeme, mille võimalikku tekkimist seadusandja reformi läbiviimisel ette nägi. Antakse pikem ülevaade ettemaksu institutsiooni olemusest täitemenetluse regulatsioonis, selgitades kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulude ettemaksu seost kohtutäituri tasuga ning võimalikke kitsaskohti ning mitmeti tõlgendatavusi. Antakse lühike ülevaade kohtutäituri tasu ja täitekulude ettemaksu küsimusega seonduvatest haldustäitemenetluse põhimõtetest, selgitatakse ettemaksuga seonduvaid põhiprobleeme haldustäitemenetluses ning tehakse ettepanekuid regulatsiooni võimalikuks täiendamiseks.

Töö valmimisel on peamiselt kasutatud täitemenetluse ja haldusõiguse teemadel avaldatud teaduskirjandust ning viimastel aastatel kaitsud magistri- ning doktoritöid, võrreldes esitatud seisukohti asjakohase seadusandlusega ning püüdes teoreetilise analüüsi käigus kõrvutada täitemenetluse praktikute arvamust seadusandja eesmärkide ja kavatsustega haldustäitemenetluse alal. Magistritöö on jagatud kolme peatükki, millest esimeses antakse lühiülevaade haldussunni- ja täitemenetluse arengust, selgitades seejuures sundtäitmise ja haldustäitemenetluse mõistet ning iseloomu. Lisaks sellele selgitatakse kohtutäituri, võlgniku ja sissenõudja vahel tekkivat nn kolmnurksuhet, kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja suhet haldustäitemenetluses ning täitemenetluse erisusi eraõiguslikus ja avalik-õiguslikus suhtes. Järgnevalt selgitatakse Eesti täitemenetluse arengut ning põhjuseid, mis viisid 2001. a. täitemenetluse reformini ja täitemenetluse funktsiooni delegeerimiseni vabakutselistele kohtutäituritele. Lisaks selgitatakse Maksu- ja Tolliameti rolli sissenõudjana haldustäitemenetluses ning sellele eelnevat maksuhalduri poolt teostatavat ning ilma kohtutäituri abita kulgevat võlgade sissenõudmise menetlust. Seejärel liigutakse edasi ettemaksu regulatsiooni juurde täitemenetluses ning selgitatakse kohtutäituri tasu ja sissenõudjalt nõutava kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooni seoseid ning kohtutäituri tasu ettemaksu institutsiooni. Peale selle käsitletakse täitekulude ettemaksu, kui teist võimalikku ettemaksu institutsiooni haldustäitemenetluses.

Teises peatükis selgitatakse haldustäitemenetlust reguleerivaid printsiipe ning käsitletakse pikemalt ettemaksu institutsiooniga seonduvaid proportsionaalsuse ja kaalutusõiguse printsiipe.

Kolmandas peatükis keskendutakse kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulude ettemaksu regulatsioonidega seonduvate probleemide analüüsimisele haldustäitemenetluses. Esmalt käsitletakse kohtutäituri tasu ettemaksuga seonduvaid probleeme, kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja suhet ettemaksu küsimuse otsustamisel, kohtutäituri kaalutusõigust kohtutäituri tasu

ettemaksu küsimuse otsustamisel, käsitletakse asjakohast kohtupraktikat ning tasu ettemaksu ja nõude varasema lõppemisega seonduva tasu maksmise regulatsiooni seost. Käsitletakse ka kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamisega sidustuvaid probleeme nõude osalise rahuldamise korral. Seejärel liigutakse edasi täitekulude ettemaksuga seonduvate probleemide juurde ning esitatakse ettepanekuid kohtutäiturite tasustamise ja ettemaksuga seonduva olukorra võimalikuks lahendamiseks.

# 1. Haldussunni- ja täitemenetluse olemus ning areng

## 1.1 Sundtäitmise mõiste ja iseloom

### 1.1.1 Sundtäitmise mõiste

Sundtäitmine on riigi poolt loodud mehhanism isiku riiklikult tunnustatud kohustuse täitmisele sundimiseks, mis täidab olulist ülesannet riigivõimu autoriteedi kinnistamisel. Sundtäitmise määratlemisel tuleb eristada täitemenetluse rakendamisel õigussubjektide vahel tekkivaid erinevaid suhteid. Nimelt on Eestile, nagu ka paljudele muudele Euroopa riikidele, omane nn. tsentraliseeritud täitemenetluse korraldus, kus riik on korraldanud täitemenetluse läbiviimise selliselt, et nii era- kui avalik-õiguslike nõuete täitmine toimub kohtutäituri poolt suures osas samade reeglite järgi. Tsentraliseeritud menetluse kasutamisega on seadusandja püüdnud tagada võlgniku õiguste paremat kaitset võrreldes olukorraga, kus riigi iga institutsioon tegeleks ise enda valdkonda kuuluvate nõuete sissenõudmisega. Ainsaks erandiks on siinkohal Maksu- ja Tolliamet, kes tegeleb teatud ulatuses ja tingimustel maksunõuete sissenõudmisega.<sup>1</sup> Maksu- ja Tolliameti poolt läbiviidava täitemenetlust käsitletakse lühidalt antud töö punktis 1.3.

Nõuete sundtäitmine hõlmab kokkuvõtlikult seega nii eraisikutevahelisest suhtlusest tulenevaid kui ka avalik-õiguslikke nõudeid, kusjuures tuleb nentida, et täitemenetluse eesmärk jääb seejuures samaks: tagada riigi sunniaparaadi kaudu isikutele nende õiguste kaitse ning reaalsed vahendid sellise kaitse elluviimiseks. Sundtäitmise eesmärgiks ongi tagada ükskõik millist juriidilist menetlust, kuna ilma võimaluseta sundida teist osapoolt kohustuse täitmisele kaotaksid õigusaktid oma mõtte, jäädes pelgalt kirjalikuks õiguste deklaratsiooniks ning satuksid kahtluse alla õigusrahu ja õiguskindlus<sup>2</sup>, mistõttu on riiklikult korraldatud ning toimiv täitemenetlus oluliseks aluseks riigi korrapärasele toimimisele. Vaatamata täitemenetluse kulgemise sarnasusele, tuleb õigusteoreetilises käsitluses siiski eristada sundtäitmist läbiviiva institutsiooni rolli ja funktsioone avalik-õiguslike ja eraõiguslike nõuete täitmisel.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>A. Alekand. Täitemenetlusõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2011, lk 13.

<sup>2</sup>A. Alekand. (viide 1), lk 13.

<sup>3</sup>V. Kutšmei. Kohtutäituri kaalutusõigus, Magistritöö, 2012, lk 8.

### 1.1.2 Sundtäitmise avalik-õiguslik iseloom

Huviteooriast lähtuvalt peab halduse tegevus olema suunatud avalikele huvidele. Avalik huvi on Eesti õiguses määratlemata õigusmõiste, mille iseloomustamisel on nenditud, et see pole mitte konstantne nähtus, vaid miski, mis on seotud konkreetse aja ja ruumiga.<sup>4</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus avaliku huvi mõistet ei tunne, küll aga viidatakse põhiseaduses “üldistele huvidele”. On küsitav, kas avalike huvide ja üldiste huvide vahele saab tõmmata võrdusmärki, kuid Ikkonen on nentunud, et üldkeeles on üldised (avalikud) huvid peaaegu alati seostatud riigi huvidega, kuid samas ei väljendu üldine huvi kõiges, mida riik teeb. Eeltoodust tulenevalt ei ole õige väita, et üldine huvi on riigi huvist laiem mõiste, s.o. piltlikult öeldes üldine huvi ei neela alla riigi huvi.<sup>5</sup> Üldise huvi teostaja osas on Ikkonen märkinud, et kuigi üldise huvi teostaja ei mängi üldjuhul rolli, siis tuleb eeldada, et üldist huvi teostab riik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, erahuvi aga eraõiguslik isik.<sup>6</sup> Kuivõrd üldise ehk avaliku huvi puhul ongi tegemist määratlemata õigusmõistega,<sup>7</sup> mis esitab nõudmise tegevusele või tegevusetusele avaliku hüve kaitseks,<sup>8</sup> siis tuleb täitemenetlust huviteooriast lähtuvalt käsitledes küsida, kelle huve täitemenetlus teenib.

Riigi poolt korraldatav haldustegevus on oma sisult ja tegevuselt äärmiselt mitmeplaaneline, kuid selle esmasteks ülesanneteks võib pidada avaliku korra ja julgeoleku tagamist, üksikisiku sihipärast toetamist ja riigi elanikele normaalsete elutingimuste tagamist, riigi sotsiaalse ja majandusliku arengu soodustamist ning juhtimist ja riigile rahaliste vahendite kindlustamist. Kui eraõiguslike nõuete täitmise kaudu võimaldab riik eraisikutele legitiimsete vahenditega maksejõuetusest või maksta-tahtmatusest tingitud probleemide lahendamise võimaluse, kindlustades sellega ka õigusrahu, siis avalik-õiguslike nõuete sundtäitmise kaudu realiseerib riik temal lasuvaid halduse ülesandeid tagada avalik kord ja julgeolek ning kindlustada riigile vajalikud rahalised vahendid. Seetõttu saab avalik-õiguslike nõuete täitmist pidada ka riigi ehk avaliku huvi kaitseks.

Täitemenetluse läbiviimisel tekivad asjassepuutuvate isikute vahel õigussuhted, mis erinevad oma sisult sõltuvalt sellest, kes on suhte osapooled. Menetleja ja menetlusosalise vahel tekkiv suhe on teistsuguse iseloomuga kui menetlusosaliste endi vahel tekkiv suhe. Menetluses esineb seetõttu kahte sorti suhteid, nii avalik-õiguslikke kui eraõiguslikke.<sup>9</sup> Avalik-õigusliku iseloomuga suhte olemasolu eeldab ühe osapoolena riiki, kohalikku omavalitsust või muud riigivõimu organit.

<sup>4</sup>I. Koolmeister, K. Merusk. Haldusõigus. Tallinn: Avatud Eesti fond, 1995, lk 17.

<sup>5</sup>K. Ikkonen. Sundmüügi põhiseaduslikkus, Magistritöö, 2005, lk 75.

<sup>6</sup>K. Ikkonen. (viide 5), lk 76.

<sup>7</sup>K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica, 2005, nr 3, lk 199.

<sup>8</sup>K. Ikkonen. (viide 7), lk 199.

<sup>9</sup>A. Alekand. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses, Doktoritöö, 2009, lk 14.



Täitemenetlus ehk nõuete sundtäitmise menetlus kasutab oma eesmärgi saavutamiseks riigi sunnijõudu, sekkudes isikute põhiõigustesse, ning on ka seetõttu riikliku sunni kasutamise kaudu avalik õigus<sup>10</sup>, kuna täitemenetluses toimub riigivõimu teostamine kohtutäituri, kui vaba elukutse kandja kaudu, kes pidades avalik-õiguslikku ametit,<sup>11</sup> toimib menetlust läbi viies riigivõimu esindajana, olenemata sellest, kas menetlusosaliseks on riik või eraisik.

Riiklikku sundi võib iseloomustada kui riikliku tegevuse meetodit, mille kasutamise vajadus tekib riigi avalikust huvist tuleneva õiguslikult määratud tahte ja õigusliku adressaadi tahte konflikti korral.<sup>12</sup> Riigi poolt kehtestatud korrale osundab ka vastavale õigusvaldkonnale antud nimetus, mis viitab kehtestatud korrale mingite toimingute teostamiseks, mille järgimine on riigi poolt kontrollitav ja mille tegemisel kasutatakse avaliku võimu pädevust ning mille käigus luuakse avalikult tunnustatud dokumente. Täitemenetlus ehk nõuete sundtäitmise menetlus kasutab oma eesmärgi saavutamiseks riigi sunnijõudu, sekkudes isikute põhiõigustesse ning on ka seetõttu riikliku sunni kasutamise kaudu avalik õigus.<sup>13</sup> Seisukohale, et kohtutäituri ja menetlusosalise (nii võlgniku kui sissenõudja) vahel valitsevad avalike ülesannete täitmise tõttu avalik-õiguslikud suhted, on asunud ka Andresen.<sup>14</sup>

Eraõiguslike suhetena klassifitseeritakse kõik sellised suhted, mille osapoolteks on füüsilised või eraõiguslikud juriidilised isikud. Avalik-õiguslikeks nõueteks on kõik halduskohtu otsused, haldusmenetluses, maksumenetluses, väärteomenetluses ja kriminaalkohtumenetluses tehtud otsused või lahendid.

### 1.1.3 Haldustäitemenetluse mõiste

Kuigi Saksamaa haldusteoorias, mida õigusliku järjepidevuse kasuks otsustamise tõttu kasutas nõukogude õiguse arendamisel ka Eesti seadusandja, on mõiste „haldussund“ (sks *Verwaltungszwang*) sünonüümina kasutatud mõistet „haldustäide“ (sks *Verwaltungsvollstreckung*), siis on haldussunnil laiemas (kogu haldustäite) tähenduses kaks liiki: avalik-õiguslike rahaliste nõuete täitmine ja nõutud teo tegemise või näidatud teost hoidumise tagamine ehk haldussund

---

<sup>10</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 14.

<sup>11</sup> Kohtutäituri seadus. 09.12.2009 - RT I, 31.01.2014, 15.

<sup>12</sup>I. Koolmeister., K..Merusk. Haldusõigus. Tallinn: Avatud Eesti Fond, 1995, lk 165.

<sup>13</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 14.

<sup>14</sup>E.Andresen. Riigivastutus ilma riigi vastutusest: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist, Juridica, 2006, nr 9, lk 602.

kitsamas tähenduses.<sup>15</sup> Kuigi õiguskirjanduses tuntakse ja kasutatakse mõisteid “haldussund” ja “haldustäitemenetlus” sünonüümidenä, siis antud töös käsitletakse haldussundi kui seadusandja poolt ametiasutuse pädevale ametiisikule pandud ja tema poolt teostatavat riikliku järelevalve kohustust rakendada haldussundi avalik-õiguslike nõuete täitmiseks ja haldustäidet kui kohtutäituri poolt läbiviidavat täitemenetlust avalik-õiguslike rahaliste nõuete täitmiseks. Haldussund seisneb seega teatud teo tegemiseks kohustava haldusakti täitmise tagamises sunnivahenditega.

Täitemenetlust nimetatakse tihti ka tsiviiltäitemenetluseks, justkui oleks tegemist vaid eraõiguslikus suhtes kasutatava menetlusega. Ka Ikkonen on oma magistritöös väitnud, et täitemenetlus on tsiviilkohtumenetluse jätkuks.<sup>16</sup> Tuleb nentida, et tegelikult see paljudes Euroopa riikides nii ongi. Näiteks sarnaneb Rootsis kasutatav riigi teenistuses olevate täiteametnike süsteem<sup>17</sup> paljuski varasemalt Eestis kasutatud täitevosakondade süsteemile. Seejuures on selgelt eraldatud eraõiguslike nõuete sissenõudmisega tegelev *Kronofogdemyn digheten* ja avalik-õiguslike nõuete sissenõudmisega tegelev *Riksskatteverket*.<sup>18</sup> Ka Eesti seadusandluse vormimisel suureks eeskujuriigiks oleval Saksamaal nimetatakse tsiviilõiguslikke ehk tsiviilkohtumenetlustest või notariaalsetest kokkulepetest tulenevate nõuete täitmist kokkuvõtlikult tsiviiltäitemenetluseks. Täitemenetluse sidumiseks vahetult eelneva tsiviilkohtumenetlusega annab Saksamaal küllaga põhjust juba asjaolu, et täitemenetlust reguleerib tsiviilprotsessiseadustiku (*Zivilprozeßordnung*) 8. peatükk, seega juba vormiliselt kuulub täitemenetlus tsiviilprotsessi juurde. Avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine toimub Saksamaal tsiviilnõuetest erineva menetluskorra järgi, teiste seaduste alusel ja teiste menetlejate poolt.<sup>19</sup> Avalik-õiguslike nõuete täitmine on õigustatud isiku enda pädevuses, kusjuures menetlust ei liigitata ka klassikaliselt täitemenetluse alla, kuivõrd maksuotsuste sundtäitmist peetakse maksumenetluse, kriminaaltrahvide täitmist kriminaalmenetluse osas ja haldusaktide puhul on täiteorganiks riigi ja kohaliku omavalitsuse kassad, kes määravad menetluses osalevad ametnikud, juhivad sundtäitmist ja viivad läbi menetluse.<sup>20</sup> Sisuliselt menetleb iga organ enda poolt välja antud dokumente algusest lõpuni ja seetõttu puudub Saksamaal sisuliselt ka Eesti täitemenetluses kohtutäituri, võlgniku ja sissenõudja vahel tekkiv kolmnurksuhe, millest tuleb täpsemalt juttu järgnevas punktis. Nimelt on Eestis seadusandja delegeerinud täitemenetluse läbiviimise institutsiooni vabakutselistele kohtutäituritele, mistõttu täidetakse täitemenetluse kaudu

<sup>15</sup> Ü. Anton. Haldussund kui haldustäide, *Juridica*, 1998, nr 8, lk lk. 389-392.

<sup>16</sup> K. Ikkonen. (viide 5), lk 84.

<sup>17</sup> European Commission for the efficiency of Justice: Enforcement of Court Decisions in Europe (Inteneti kättesaadav: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf))

<sup>18</sup> M. Andenas, B. Hess, P. Oberhammer. *Enforcement Agency Practice in Europe*. London: British Institute of International and Comparative Law, 2005, lk 229.

<sup>19</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 33.

<sup>20</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 33.

nii eraõiguslikke kui avalik-õiguslikke nõudeid ja nimetus tsiviiltäitemenetlus pole ilmselt päris täpne. Sama täitevorgan täidab sama seadustiku alusel väga erineva iseloomuga dokumente, kusjuures tuleb tähele panna, et TMS § 2 lõikes 1 toodud täitedokumentide loetelus moodustavad valdava osa avalik-õigusliku iseloomuga kohustused.

Alekand on oma doktoritöös nimetanud Eesti täitemenetlust universaalmenetluseks, kus kohtutäitur viib läbi neid toiminguid, mille puhul on võimalus kohaldada sundi ja mida ei ole antud ühegi teise organi pädevusse <sup>21</sup> ning kirjeldab täitemenetlust kui „monopoolsusele pretendeerivat menetluskorda“, <sup>22</sup> mille asend õigussüsteemis on kusagil „protsessiõiguse ja haldusõiguse piirimail“. <sup>23</sup> Autor nõustub Alekandi seisukohtadega, sest Eestis on seadusandja kogu täitemenetlusliku funktsiooni delegeerinud kohtutäituritele, kes universaalmenetluse raames täidavad nii eraõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke nõudeid. Avalik-õiguslikel sissenõudjatel (siinkohal on erandiks Maksu- ja Tolliamet, kellel on teatud ulatuses täitevfunktsioon), puudub võimalus anda nõudeid täitmiseks ühegi muu institutsiooni alusel ja seetõttu tuleb antud olukorras jaatada ka Alekandi käsitlust kohtutäituri institutsiooni monopoolsusest vähemalt avalik-õiguslike sissenõudjate suhtes. <sup>24</sup>

Täitemenetlust saab vaadata kui sissenõudja, võlgniku ja kohtutäituri kompleksset kolmnurksuhet. Sissenõudjal on materiaaloiguslik täitedokumendiga dokumenteeritud nõue võlgniku vastu, kuid juhul kui võlgnik täitedokumendist tulenevaid kohustusi vabatahtlikult ei täida, vajab sissenõudja täitedokumendis märgitud tagajärgede ellurakendamiseks riigi täitefunktsiooni esindava kolmanda osapoolse – kohtutäituri – sekkumist. Nii tekib algsele materiaaloiguslikule suhtele juurde veel teine, sissenõudja ja menetleja vaheline suhe, milles väljendub sissenõudja nõue riigi vastu, täitedokument sundkorras täita. Menetlejapoolsete sunniabinõude rakendamise kaudu lisandub veel kolmaski suhe: suhe menetleja ja võlgniku vahel, kus võlgnik on kohustatud taluma tema suhtes rakendatavaid meetmeid. <sup>25</sup>

Gerhardt nimetab menetlusosalise ja menetleja vahel tekkivat kolme suhet järgmiselt: sissenõudja ja võlgniku vaheline horisontaalne täitemenetlussuhe (*Vollreckungsverhältnis*), sissenõudja ja menetleja vahel käsundisuhe (*Antragsverhältnis*), menetleja ja võlgniku vahel sekkumissuhe (*Eingriffsverhältnis*). <sup>26</sup> Lüke eristab siinjuures sissenõudja ja võlgniku eraõiguslikku suhet täitemenetlussuhtest, mis kuulub avalikku õigusesse ja manitseb nimetatud suhteid omavahel mitte

---

<sup>21</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 34.

<sup>22</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 35.

<sup>23</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 34.

<sup>24</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 34.

<sup>25</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 18.

<sup>26</sup> Alekand, A. (viide 9), lk 18.

segi ajama.<sup>27</sup>

Tallinna Linnakohus on täitemenetluse alustamisega võlgniku ja menetleja vahel tekkivat suhet nimetanud haldussuhteks, mille sisuks on võlgniku kohustus alluda sundtäitmisele ja võlgniku õigus seadusest tulenevate õiguste tagamisele.<sup>28</sup> Siinjuures tuleb märkida, et kohtutäituri suhe võlgniku ja sissenõudjaga on alati haldussuhe, mis kuulub avalikku õigusesse.

Viidates Gerhardile märgib Alekand, et õpetus menetluse kolmnurksuhtest peab paika võrdsete menetlusosaliste ehk siis eraõigusliku sissenõudja ja võlgniku puhul, kus algne täitemenetlussuhe on tõesti horisontaalne. Avalik-õigusliku sissenõudja ja võlgniku vahel on juba enne täitemenetluse algatamist subordinatsioonisuhe, mis tähendab, et üldjuhul ei ole olnud võlgnikul võimalust valida, kas suhtesse astuda või mitte.<sup>29</sup> See eeldus peab paika nt politsei- või parkimistrahvide puhul, kuid ei tohi unustada, et osadesse avalik-õiguslikesse suhetesse on võlgnik otsustanud astuda ise. Nii võivad avalik-õiguslikeks otsusteks olla nt ka kõikvõimalike riigi poolt alusetult määratud toetuste tagasinõudmine. Alekand eitab kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja vahel tekkiva suhte sarnasust eraõigusliku sissenõudja ja kohtutäituri vahel tekkivale käsundisuhtele ja ütleb, et olukorras, kus riik ise on sissenõudjaks, antakse asja menetlemine lihtsalt pädevuse järgi teisele organile. Avalik-õigusliku nõude puhul on seega nii täitemenetlussuhe kui sa sekkumissuhe mõlemad vertikaalsed ja väljendavad endas sündi, sanktsiooni. Käsundisuhte asemele astub siin pädevussuhe, mis väljendab ülesannete jaotust riigivõimu kandjate vahel.<sup>30</sup>

Tekib aga küsimus avalik-õiguslike sissenõudjate pädevusest nt. juhul, kui sissenõudjaks on kohalik omavalitsusüksus kohalike maksude sissenõudjana. Kuna kohalik omavalitsusüksus ei kuulu riigivõimu hulka, st. tal puudub endal pädevus sundtäitmist läbi viia, siis tekib küsimus, millisena tuleks vaadelda kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja suhet. Alekand möönab, et juhul kui sissenõudjal puudub endal pädevus sundtäitmist läbi viia, siis ei saa ka sissenõudja ja menetleja vahelist suhet vaadelda mitte käsundisuhtena vaid subordinatsioonisuhtena.<sup>31</sup> Autor nõustub siinkohal Alekandi seisukohaga ning märgib, et kuivõrd täitemenetluse näol on Eestis tegemist avalik-õiguslike sissenõudjate osas universaalse ja monopoolse menetlusega<sup>32</sup>, siis on autori hinnangul riigiorganite pädevussuhe välistatud, kuna universaalne menetlus tingib nii eraõiguslike kui ka avalik-õiguslike sissenõudjate nõuete käsitlemise samadest menetlusreeglitest lähtuvalt, siis

---

<sup>27</sup>G. Lücke. Bausteine des Zwangsvollstreckungsverfahrens, 1996, S. 185. Viidatud teoses: Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses. Doktoritöö, 2009, lk 18.

<sup>28</sup>Viidatud Riigikohtu 24.11.2002 otsuses nr 3-2-1-153-02, punkt 5.

<sup>29</sup>A. Alekand (viide 9), lk 19.

<sup>30</sup>A. Alekand (viide 9), lk 19.

<sup>31</sup>A. Alekand (viide 9), lk 19

<sup>32</sup>A. Alekand (viide 9), lk 34-35.

tuleks tunnustada ka kohtutäituri ja täitefunktsiooni mitteomava avalik-õigusliku sissenõudja subordinatsioonisuhte olemasolu vähemalt osas, milles kohtutäituril on võimalik mõjutada menetluse käiku viisil, milles see avalik-õiguslikul sissenõudjal võimalik ei ole. Ehk siis osas, milles kohtutäitur rakendab pigem eraõigusliku ettevõtja loogikast tulenevaid (ärioloogikast lähtuvaid) otsuseid. Autori hinnangul on kohtutäituri ja sissenõudja vahel valitsevad suhted eraldi uurimisteema, mida tuleks käsitleda eraldi uurimistöös ning seetõttu antud teemat käesoleva töö raames pikemalt ei avata.

#### **1.1.4 Täitemenetluse erisused eraõiguslikus ja avalik-õiguslikus suhtes**

Varasemalt sedastasime eraõiguslike ja avalik-õiguslike regulatsioonide suhtelist sarnasust, kuid seejuures tuleb nentida ka teatud erisusi ning seda eriti just täitemenetluses tekkivate suhete ning sissenõudja võimaluste aspektist.

Alekand on nentinud, et eraõiguslike nõuete puhul on sundtäitmise vajadus tingitud eraisikutevahelisest kokkuleppest, mille täitmisest mingil põhjusel üks pool keeldub või ei ole ta selleks võimeline.<sup>33</sup> Eraõiguslikul sissenõudjal on võlgnevuse sissenõudmiseks suurem võimalus menetluse kulgu mõjutada, valides endale tegutsemiseks sobivaima viisi. Eraõiguslik sissenõudja saab valida, kas loobuda nõudest osaliselt või täielikult, pakkuda võlgnikule pikaajalist maksegraafikut (ehk ajatada võla tasumine suhteliselt pikale makseperioodile) või pöörduda nõude sissenõudmiseks hoopiski inkassofirma (õiguslikult reguleerimata võlgade sissenõudmise menetlus, mis oma olemuselt on täitemenetluse analoog) poole. Avalik-õigusliku nõude täitmisele pööramisel puudub sissenõudjal niivõrd ulatuslik otsustusruum, kuna avalik-õigusliku nõude täitmisel ei ole enne täitemenetluse algust olnud poolte vahel vabatahtlikkusele põhinevat suhet ning sissenõudja otsustusruum võib nõude sisust tulenevalt ka menetluse käigus olla piiratum. Nii näiteks ei saa riik ilma pikemata isikule mõistetud rahalist karistust jätta sisse nõudmata või vähendada,<sup>34</sup> samas kui eraõiguslikul sissenõudjal on selline võimalus olemas. Avalik-õiguslike nõuete täitmisel on oluliseks momendiks ka see, et kõik riigi poolt õiguspäraselt langetatud otsused saaks ka ellu viiud<sup>35</sup>, kuivõrd juhul, kui puudub usaldusväärne mehhanism nõuete täitmiseks, siis viib nõuete täitmise ebatäielikkus usalduse kaotuseni kogu riigi sunniaparaadi ja õigussüsteemi vastu.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> A. Alekand. (viide 9), lk 16.

<sup>34</sup> A. Alekand. (viide 9), lk 17.

<sup>35</sup> T. Annus. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel. Juridica, 2002, nr 6, lk 227.

<sup>36</sup> M. Andenas, B. Hess, P. Oberhammer. (viide 18), lk 12.

Eeltoodust tulenebki autori hinnangul oluline erinevus eraõiguslike ja avalik-õiguslike sissenõudjate vahel. Kuna avalik-õiguslik sissenõudja teostab täitemenetluse algatamisel riigi ning avalikkuse huvi ja temale seadusandlusest tulenevat kohustust, siis on ka haldustäitemenetlus ning sellele kohalduvad põhimõtted oluliselt erinevad võrreldes eraõiguslike sissenõudjatega.

Erisus avalik-õiguslike ja eraõiguslike nõuete täitmisel paneb avalik-õigusliku sissenõudja kahtlemata ebasoodsamasse olukorda, kuna avalik-õiguslik sissenõudja peab taotlema täitemenetluse algatamist ka lootusetute või vähetõenäoliselt täidetavate võlgnevuste osas. Näiteks sätestab Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (edaspidi *ELÜPS*)<sup>37</sup> § 99 lõige 2, mis reguleerib täiendava otsetoetuse ja üleminekutoetuse toetusraha tagasinõudmist, et kui pärast täiendava otsetoetuse või üleminekutoetuse väljamaksmist selgub, et toetusraha on makstud alusetult, nõutakse toetusraha toetuse saajalt osaliselt või täielikult tagasi. ELÜPS § 99 ei jäta makseagentuurile võimalust loobuda toetusraha tagasinõudmisest. ELÜPS § 99 lõige 5 piirab makseagentuuri vastutust toetuse tagasinõudmisel vaid individuaalse maksega seotud toetuse osas, millega tagasinõutav summa intressita ei ületa 100 eurot. Eeltoodust tulenevalt ei saa autor kuidagi nõustuda Kutšmei käsitleusega, mille kohaselt tuleb üldjuhul eeldada, et täitmisele esitatud rahalise karistuse, rahatrahvi, sunniraha jms määramisel kohaldas vastav avaliku võimu kandja ka proportsionaalsuse printsiibi ning hindas muuhulgas ka isiku maksevõimet.<sup>38</sup> Kiiruse ületamise eest trahvi määramisel ei lähtu politseinik Liiklusseaduse §-is 227 sätestatust tulenevalt mitte rikkuja majanduslikust võimekusest talle määratud trahvi tasuda, vaid mootorsõidukijahi poolt lubatud suurima sõidukiiruse ületamise vahemikust. Seoses Kutšmei seisukohaga maksuotsuste täitmise kohta, mille kohaselt täitemenetlus on kohane menetlus juhul, kui võlgnik ei ole maksejõuetu ning vastupidisel juhul tuleb sissenõudjal lahendust olukorrale otsida pankrotimenetluses,<sup>39</sup> märgib autor, et antud seisukoht on korrektne vaid juhul, kui sissenõudjaks on Maksu-ja Tolliamet, kellel on ammendav ülevaade võlgniku majanduslikust olukorrast. Teistel avalik-õiguslikel sissenõudjatel puuduvad vahendid ja võimalused hinnata võlgniku maksejõuetust enne nõude täitmisele andmist.

Siinkohal ei saa jätta mainimata ka eraõiguslike nõuete ja avalik-õiguslike nõuete piiriülese sissenõutavuse erinevust, kuivõrd antud hetkel ei ole autorile teadaolevatel andmetel avalik-õiguslikke nõudeid (v.a liiklusnõuete rikkumisest tulenevad trahvid, mille puhul kohaldatakse andmevahetust) võimalik sisse nõuda mujal, kui ainult Eesti Vabariigi territooriumil. Seevastu tsiviilõigussuhetest tulenevaid nõudeid saavad sissenõudjad ka mujal maksuma panna. Kuivõrd

<sup>37</sup> Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus 11.11.2009 - RT I 2009, 56, 375 ja RT I, 04.07.2013, 7.

<sup>38</sup> V. Kutšmei. (viide 3), lk 15.

<sup>39</sup> V. Kutšmei. (viide 3), lk 15.

piiriülene (haldus) täitemenetlus ja selle võimalikkus pole antud töö teemaks, siis seda pikemalt ei käsitleta.

TMS § 23<sup>1</sup> lõike 1 alusel on Vabariigi Valitsus 01.04.2010 määrusega nr 42 “Avalik-õiguslike nõuete jaotamise kord” (edaspidi määrus nr 42) kehtestanud avalik-õiguslike nõuete jaotamiseks kindla korra. TMS § 23<sup>1</sup> lõike 2 kohaselt võib juhul, kui Vabariigi Valitsus on kehtestanud avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise korra, anda avalik-õiguslikke nõudeid kohtutäiturile täitmiseks üksnes Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koja vahendusel, edastades vastavad nõuded kojale avalik-õiguslike nõuete esitamise ja jaotamise infosüsteemi kaudu. Avalik-õiguslike nõuete esitamise ja jaotamise süsteemiga hõlmatud nõudeid ei või kohtutäitur võtta täitmiseks muul viisil kui koja vahendusel. Seega ei tea avalik-õiguslik sissenõudja nõude täitmisele andmisel seda, millisele kohtutäiturile tema nõue täitmiseks suunatakse ega saa seda kuidagi ka mõjutada, samas kui eraõiguslikul sissenõudjal on võimalus TMS § 4 sätestatud territoriaalset alluvust järgides ise valida kohtutäitur, kes hakkab tegelema konkreetse nõude täitmisega. Määruses nr 42 sätestatud avalik-õiguslike nõuete jaotamise korraldus võimaldab küll arvestades kohtutäituri ametisolemise aega, töökoormust, paremusjärjestust ning üldist tööpiirkonnas töötavate kohtutäiturite arvu, teataval määral reguleerida ja säilitada kohtutäiturite vahelist konkurentsi, kuid samas tuleb nentida ka avalik-õiguslike sissenõudjate suhtelist piiratust kohtutäiturit valida ja seeläbi menetluse kulgu mõjutada. Kuigi tuleb eeldada kõigi kohtutäiturite samasugust haridustaset ja nende kasutuses olevate vahendite samasugust efektiivsust, siis paraku pole täitemenetluse efektiivsus ja kiirus kõikide täiturite puhul sama ning möönda fakti, et kuigi avalik-õiguslike nõuete jaotamine kehtestatud korra järgi on kahtlemata vajalik, siis paneb see avalik-õigusliku sissenõudja võrreldes eraõigusliku sissenõudjaga taas kehvemasse olukorda.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et eraõiguslikul sissenõudjal on suuremad valikud otsustamaks kas, millistel tingimustel ja kui pikaks ajaks võlgnevust ajatada, millist viisi võlgnevuse sissenõudmiseks kasutada ja juhul kui sissenõudja peaks otsustama alгатada täitemenetlust kohtutäituri kaudu, siis otsustada ka seda, millisele täiturile oma nõude täitmiseks usaldada. Kõige olulisemaks erinevuseks era- ja avalik-õiguslike nõuete täitmisele andmise osas peab autor aga fakti, et avalik-õiguslik sissenõudja ei saa otsustada, kas täitemenetluse alгатamine on talle kasulik või mitte. Avalik-õiguslik sissenõudja on kohustatud võlgnevuse sissenõudmiseks kasutama kohtutäituri abi ning kõik tekkinud võlgnevused ka täitmisele andma.

## 1.2 Täitemenetluse arengust taasiseseisvunud Eestis

Pärast Eesti iseseisvuse taastamist 1991. aasta augustis tegutsesid kohtutäiturid edasi kohtute juures kuni 1994.a. maini. Vabariigi Valitsus võttis 5. aprillil 1994. a vastu Kinnipidamiskohtade Ameti Täitevametiks reorganiseerimise määruse ning Täitevamet alustas tööd 5. mail 1994. aastal, mil justiitsminister kinnitas Täitevameti põhimääruse.<sup>40</sup> 1993. aastal oli Täitevameti üheks põhilisemaks ja sidusamaks mõtteks koondada kõik nõuete täitmisega seotud küsimused – nii kriminaaltäitevõigus kui ka tsiviiltäitevõigus – ühte valitsusalasse. Praktika aga näitas, et kriminaaltäitevsüsteemi ühendamine tsiviiltäitevsüsteemiga pärsib mõlema süsteemi ülesehitust ja arengut ning juba mõne aasta möödudes tekkis vajadus täitevsüsteemi uuesti korrastada.<sup>41</sup>

25. aprillil 1997. a jõustunud seaduse muudatuse alusel toodigi kohtutäiturid uuesti kohtute juurde tagasi, kusjuures kohtute juurde tagasitoomise põhjusena rõhutati vahetuma ja tõhusama kontrolli võimaldamine täitemenetluse üle. Samas tuleb nentida, et reformid kohtutäiturite ametistaatuses erilisi muudatusi kaasa ei toonud, kuna olenemata alluvussuhete muutumisest olid ja jäid kohtutäiturid endiselt riigiametnikeks.

Täitevbüroode reorganiseerimine täitevosakondadeks ei andnud aga soovitud tulemust ning kuna ühiskonna õiguskuulekus oli äärmiselt madal ja täitemenetlus madala efektiivsusega, siis andis justiitsminister 1999. a sügisel reformimise vajadusest tuleneva korralduse töötada välja vabakutselise kohtutäituri reformi kontseptsioon, mis pidi põhinema vabakutseline kohtutäituri institutsiooni loomisel.<sup>42</sup> 1. märtsil 2001. aastal jõustunud kohtutäituri seaduses sisalduva regulatsiooni peamiseks eeskujuks oli Prantsusmaal kehtiv vabakutselise kohtutäituri süsteem.

Kohtutäituri staatuse ja organisatsioonilise kuuluvuse üle otsustamisel on paslik vaadata teiste riikide lahendusi. 1. jaanuarist 2006. a jõustunud täitemenetluse seadustiku väljatöötamisel kasutati eeskujudena Prantsusmaa, Belgia, Soome, Šveitsi, Slovakkia, Austria ja Saksamaa seadusandlust. Eestis hetkel kehtiv kaasaegne kohtutäituri institutsioon sarnanebki eelkõige Prantsusmaal, Belgias ja Slovakkias kehtivatele süsteemidele.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> J. Ots. Tsiviiltäitemenetluse ja kohtutäituri institutsiooni areng pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist, Magistritöö, 2003, lk 91.

<sup>41</sup> J. Ots (viide 40), lk 91.

<sup>42</sup> J. Ots (viide 40), lk 93.

<sup>43</sup> Schönfelder, B. Court, credit and debt collection in post-communist Slovakia. Economic Annals No 167, October 2005 – December 2008, lk 28. Viidatud teoses: Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses, Doktoritöö, 2009, lk 37.



Hess on Euroopas kehtivad täitesüsteemid jaganud nelja rühma:<sup>44</sup>

- kohtutäiturile orienteeritud süsteemid, kus sundtäitmine on koondunud kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide kätte, kes tegutsevad väljaspool kohtusüsteemi ja reeglina majandavad oma tegevust ise, riigilt tasu saamata. Siia kuuluvad Eesti eeskujuriikidest Prantsusmaa, Belgia ja Slovakkia, aga ka Beneluxi riigid ja Šotimaa;
- kohtule orienteeritud süsteemid, kus täitmine on täielikult kohtu pädevuses ja kohus nii-öelda vastutab selle eest, et otsused saaksid täidetud. Sellesse rühma kuuluvad lisaks Austriale Hispaania ja Taani. Siinjuures peab Hess küll silmas kohtuotsuste täitmist, mitte nii laia täitedokumentide loetelu, kui Eestis täitemenetluse seadustiku alusel täitmisele kuulub;
- segasüsteemid, kus sundtäitmine on jagatud kohtu ja osaliselt iseseisva ametniku vahel. Siia liigitab Hess lisaks Saksamaale ka Inglismaa.;
- administratiivsed süsteemid, kus sundtäitmist korraldab täitevvõimu hulka kuuluv administratiivorgan väljaspool kohut, nii nagu see seda on Soomes ja Rootsis.<sup>45</sup>

Eesti kohtutäiturit iseloomustavad ametisse nimetamine justiitsministri poolt, täituri ametikohtade *numerus clausus*, ametitegevuse kitsendused ning tasude kindlaksmääramine seadusega.<sup>46</sup> Kuivõrd Slovakkias on kohtutäituril lubatud sõlmida sissenõudjatega kokkuleppeid menetlustoimingute läbiviimise eest makstava tasu suurus, siis on Eesti ja Slovakkia menetlused mõnevõrra erinevad ning kohtutäituri ametipositsioon Eesti õiguses kahtlemata sarnasem riigiametnikule kui eraõiguslikule ettevõtjale. Prantsusmaal ja Belgias on kohtutäituri tasud kindlaksmääratud riigi poolt<sup>47</sup>, mis muudab antud riigid Eestile täitemenetluse tasustamise osas tunduvalt sarnasemaks kui täitemenetluse reformi läbiviimisel eeskujuks võetud Slovakkia.

Samas tuleb kohtutäituri asendi määratlemisel õigussüsteemis võtta arvesse ka täidetavatate nõuete iseloomu, kuna see määrab paljuki ära kohtutäituri volituste ulatuse ja täitemenetluse regulatsioonide võrreldavuse. Jennsen on oma töös viidanud Prantsusmaal kehtivale ja ka Eesti täitemenetluse reformimisel eeskujuks võetud Prantsusmaal kehtiv täitemenetluse süsteem. Jennsen kirjutab, et kuigi Prantsuse vabakutseliste kohtutäiturite õiguslik seisund võeti üle ka Eestis, siis kujunesid just täiturite tasustamise põhimõtete osas ulatuslikud erinevused. Prantsuse süsteemis kujuneb kohtutäituri sissetulek peamiselt toimingupõhiselt ning tasu suurus on otseses sõltuvusest menetluse mahust, ehk nõude rahuldamiseks teostatud toimingute hulgast. Eesti kohtutäiturite tasu

<sup>44</sup>M. Adenas, B. Hess, P. Oberhammer. (viide 18), lk 34-36.

<sup>45</sup>M. Adenas, B. Hess, P. Oberhammer. (viide 18) lk 34-36.

<sup>46</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 38.

<sup>47</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 38.

moodustub peamiselt nõudepõhiselt. Nõude rahuldamiseks teostatud toimingute hulk on täituritasu kujunemise elemendina vähetähtis. Samuti on Prantsuse süsteemis oluliselt suurem vastutus täituritasu osas sissenõudjal, kui Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasu puhul täituritasu ettemaksu näol.<sup>48</sup> Autor peab siinkohal vajalikuks rõhutada, et kuigi Eesti täitemenetluse süsteemi reformimisel võeti eeskujuks Prantsusmaal kehtiv täitemenetluse süsteem, siis ei saa eeldada, et süsteemid toimivad ka ühtedel alustel. Üheks oluliseks erinevuseks saab siinkohal pidada juba täidetavate nõuete erinevust. Prantsusmaal täidab kohtutäitur (*huissier de justice*) peamiselt tsiviilnõudeid,<sup>49</sup> kuid Eestis on kohtutäituri kätte koondatud kogu era- ja avalik-õiguslike nõuete sundtäitmine. Prantsusmaal tegelevad avalik-õiguslike nõuete sissenõudmisega peamiselt maksuameti (*trésor public*) ametnikud<sup>50</sup>.

### 1.2.1 Täitemenetluse reformidest ja eesmärkidest

Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järgselt oli vaja kujundada noort õiguskorda ning selle funktsioneerimist reformida, kuna riigi ja kohalike omavalitsuste kanda oli jäänud suur hulk mittevajalikke ülesandeid või struktuure, mis uue õiguskorraga ei sobinud. Suuremat tähelepanu hakati pöörama halduse ökonoomsele toimimisele, keskendudes eelkõige maksukoormuse alandamisele, riigi kulutuste vähendamisele ja eurointegratsiooni kiirendamisele. Haldusreformi läbiviimise peaeesmärgiks seati riigivalitsemise funktsioonide delegeerimine ning selle kaudu kulutuste vähendamine tingimusel, et kannatada ei saaks funktsioonide täitmise kvaliteet ja kättesaadavus kodanikele.<sup>51</sup> Avalike ülesannete üleandmise eesmärkideks seati eelkõige efektiivsus, erasektori ja selle mehhanismide suurem ärakasutamine avalike ülesannete täitmisel ja riigi eelarvekoormuse alandamine.<sup>52</sup>

Vajadust ka täitesüsteemi reformimiseks teadvustati Justiitsministeeriumis ning selleks andis alust eelkõige elanikkonna madal õigusteadvuse- ja kuulekuse tase, millele omakorda pani ühena teiste hulgas aluse täitemenetluse madal efektiivsus. Madalat efektiivsust võib seejuures selgitada mitu erinevat asjaolu – enamusel täitevosakondades töötavatest kohtutäituritest puudus kõrgharidus ning

---

<sup>48</sup>K. Jennsen. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast. Magistritöö, 2013, lk 11-12.

<sup>49</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 38.

<sup>50</sup>W. Kennett. Regulation of Enforcement Agents in Europe: Comparative survey. Vol. 1, lk 264. Viidatud teoses: K. Jennsen. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast. Magistritöö, 2013, lk 17.

<sup>51</sup>K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica, 2000, nr 8, lk 499.

<sup>52</sup>K. Merusk. (viide 51), lk 499.

otsene töömotivatsioon, kuna nende töötasu ei olenenud praktiliselt üldse töötulemustest.<sup>53</sup> Üheks täitemenetluse reformi eesmärkidest oligi täitevosakondade kaotamine ja täitefunktsiooni üleandmine vaba elukutse esindajatele ehk kohtutäituritele<sup>54</sup>, mistõttu kuulub Eesti Hessi liigituse järgi samuti kohtutäiturile orienteeritud täitevsüsteemina esimesse rühma.<sup>55</sup> Antud muudatuse sisseviimisega ei olnud kohtutäiturid enam riigiametnikud, vaid asusid pidama riigiametit vabakutselistena, täites riigi poolt neile seadusega üle antud ülesandeid.

Probleeme traditsiooniliselt riigi ülesannete hulka kuuluvate avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele delegeerimisel nähti täitemenetluse puhul eelkõige seetõttu, et isikute õiguste ja vabaduste piiramine ning sunni rakendamine peaksid üldjuhul toimuma siiski vahetu riigihalduse kaudu, kuna kardeti kolmandate isikute põhiõiguste võimalikke riiveid.<sup>56</sup> Seetõttu seatigi eesmärgiks põhiõiguste efektiivse kaitse loomine avalike ülesannete üleandmisel läbi vastavate materiaal- ja menetlusõiguslike juriidiliste kaitsemehhanismide.

Reformi praktilisel elluviimisel tõusetusid peamiste probleemidena eelkõige küsimused, kuidas anda uutele täituritele üle täitevosakondades menetlusse võetud täitedokumendid, kuidas määrata vabakutseliste kohtutäiturite arv ja tasumäärad, kuidas leida kõrgema juriidilise haridustasemega isikud, kes sooviksid asuda vabakutselise kohtutäiturina ametisse, kas ja kui suur peaks olema riigipoolne algtoetus kohtutäituritele ning kas peaks moodustama kohtutäituried koondava avalik-õigusliku kohtutäiturite koja.

Reformi läbiviimisel tõusetus ühe suurema probleemina kohtutäiturite arvu kindlaksmääramine ning neile makstavate tasude määrad, kuna tekkis küsimus, kas kohtutäiturid tulevad iseseisvalt toime. Kohtutäituri tasumäärade kindlaksmääramiseks telliti majandusanalüüsid endiste täitevosakondade lõikes ning arutati võimalikku riigipoolset algtoetust, kuna uued kohtutäiturid pidi ju koheselt sundtäitmist jätkama, kuid ametitegevusest tulenev stardiraha neil selle tegevuse elluviimiseks puudus. Riik ei saanud anda täituritele ka olulist toetust, kuna siis oleks osaliselt kaduma läinud üks reformi mõte – vabastada riigieelarve täitesüsteemi ülalpidamisest. Lõpuks jäadi variandi juurde, mille järgi võimaldati kohtutäituritel kuni 2001. a lõpuni kasutada seniseid täitevosakondade ruume, arvutit ja internetiühendust. Samuti tasuti Justiitsministeeriumi eelarvest kõikidele kohtutäituritele ettemaks, mis oli seadusega ette nähtud täitevosakondade menetluses olnud avalik-õiguslike nõuete üleandmise eest.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> J. Ots. (viide 40), lk 92.

<sup>54</sup> T. Annus. (viide 35), lk 225.

<sup>55</sup> A. Alekand. (viide 9), lk 37.

<sup>56</sup> K. Merusk. (viide 51), lk 499.

<sup>57</sup> J. Ots. (viide 40), lk 96-97.

Reformi ettevalmistamisel kaaluti ka võimalust, et seaduses oleks reguleeritud kohtutäiturite kutseühenduse loomine ja selle tegevuse alused, kuid sellest loobuti eelkõige seetõttu, et otsustati anda tulevastele kohtutäituritele võimalus otsustada ise, kas avalik-õigusliku kohtutäiturite koja moodustamine on vajalik.<sup>58</sup> Teise, ja arvestades kohtutäiturite tegevuse alustamise rahastamise küsimuse aktuaalsust, mitte vähem olulise punktina, ei tahetud tulevastele kohtutäituritele süsteemi käivitumise huvides panna kohustust koda üleval pidada.<sup>59</sup>

Seni täitevosakondade menetluses olnud täitedokumentide üleandmise puhul tuli arvestada, et nõudeid oli kaheksaguseid – era- ning avalik-õiguslikud nõuded. Avalik-õiguslikud nõuded otsustati üle anda arvutisüsteemi juhuvaliku printsiibil, jälgides, et jaotamine ei tekitaks kohtutäiturite vahel ebavõrdsust. Eraõiguslikud sissenõudjad võisid valida endale kohtutäituri ise ning anda nõude 3 kuu jooksul menetlusse, ilma et kohtutäitur oleks võinud nõude täitmisele andmise eest ettemaksu küsida. Ettemaksud riiginõuete eest tasuti riigieelarvest.<sup>60</sup>

Eeltoodust lähtuvalt tuleb täitefunktsiooni rakendamisel seega arvestada mitmete aspektidega, kuid seejuures tuleb rõhutada eelkõige täitefunktsiooni rakendamise üldist olulisust ehk selle tagamist, et kõik riigi poolt õiguspäraselt langetatud otsused saaksid ellu viidud. Samuti tuleb täitemenetluse reformi olulisemaks eesmärgiks pidada efektiivsust ehk võimalikult kiiret ja tulemuslikku täitemenetluse läbiviimist, mis tuleks, viia ellu võimalikult väikeste kuludega sissenõudjale ja riigile.

Kui on teada, et riik otsuste täitmist kuigi tõhusalt ei taga, siis puudub ka võlgnikel motivatsioon oma võlgu tasuda. See on eriti oluline avalik-õiguslike nõuete täitmisel, kuna antud juhul on sissenõudjaks riik ise. Juhul, kui riik ei suuda tagada ka iseenda poolt õiguspäraselt tehtud otsuse täitmist, kaob usaldus nii riigi võimuaparaadi kui seadusandluse vastu. Nii kaotab täitemenetlus kui riigi sunnifunktsioon ka eraõiguslike sissenõudjate jaoks oma mõtte ning langeb võlausaldajate motivatsioon oma õigusi legaalselt taga nõudma hakata, mis omakorda annab teed muudele huvide kaitse võimalustele. Täitmise aeglus ja ebatäielikkus vähendab avalikkuse usaldust kogu õigussüsteemi vastu.

Teiseks on täitemenetluses tihtipeale probleemiks mitte see, et otsuseid ei soovita täita, vaid et otsuseid ei suudeta täita.<sup>61</sup> Riik peaks sel juhul püüdma leida lahendusi, mis ei oleksid suunatud mitte võlgniku käest raha võimalikult kiirele kättesaamisele, vaid võimaldaksid võlgnikel võlgnevusest lõppkokkuvõttes vabaneda. Täitemenetlus peaks püüdma võlakoormat vähendada,

---

<sup>58</sup>J. Ots. (viide 40), lk 97.

<sup>59</sup>J. Ots. (viide 40), lk 97.

<sup>60</sup>J.Ots. (viide 40), lk 96.

<sup>61</sup> T.Annus (viide 35), lk 227.

kuid praktikas on maksevõimetust ja maksta-tahtmatust väga raske eristada, mistõttu paneb täitemenetlus inimesele kokkuvõttes suurema võlakoormuse, mitte ei püüa seda vähendada.

Täitemenetluse teostamisel on vaja arvestada ka avaliku sektori traditsiooniliste väärtustega, mida pole tihti võimalik otseselt majanduslike väärtustega võrrelda ja mõõta, kuid mis on avaliku võimu teostamisel olulised ning ei tohi erasektori kaasamisel mingil juhul tähelepanu alt välja jääda. Nii tuleb avalike ülesannete täitmisel arvestada võrdse kohtlemise nõudega, demokraatiapõhimõttest tuleneva avaliku võimu teostajate legitiimsuse ja vastutuse vajadusega, ülesande täitmise kvaliteedi ja stabiilsuse tagamise vajadusega ning avaliku võimu kohustusega austada igaühe põhiõigusi.<sup>62</sup>

Samas on kohtutäitur eraõiguslik subjekt, kes soovib oma ülesannete teostamisel arvestada eelkõige enda majanduslike huvidega. Osaliselt seda ju ka täitemenetluse reformiga taotleti – läbi kasumiteenimise soovi konkurentsi tekkimist, et saavutada eraõiguslike vahenditega avaliku funktsiooni parem ja efektiivsem teostamine, pannes ka täitekulude tasumise kohustuse võlgnikule ehk selle subjekti õlule, kelle käitumise tõttu on täitemenetlus vajalikuks osutunud. Ühest küljest on täitekulude näol tegemist majandusteaduslikult väljendades tehingukuludega, mille vähenemise võimalustele suurt tähelepanu pööratakse. Ühiskondlikust seisukohast oleks ideaalne tagajärg lõppkokkuvõttes see, kui kohustused täidetakse vabatahtlikult ning summaarsed täitekulud on minimaalsed. Samas võimaldab eelpool käsitletud ettemaksu instituut kohtutäiturile võimaluse taotleda nii eraõiguslikult kui ka avalik-õiguslikult sissenõudjalt ettemaksu tasumist. Siinkohal tuleb pöörata tähelepanu eraõigusliku ja avalik-õigusliku sissenõudja erinevustele. Eraõiguslikul sissenõudjal on tekkinud võlgnevusega tegelemiseks tunduvalt suuremad võimalused kui avalik-õiguslikul sissenõudjal. Eraõigusliku sissenõudja valikud hõlmavad ka võimalust loobuda võlgnevuse sissenõudmisest sootuks või sõlmida maksegraafik pikemaks ajaks. Avalik-õiguslikul sissenõudjal sellised võimalused puuduvad, kuivõrd kohustus anda nõue sundtäitmisele tuleneb seadusest. Ka on piiratud avalik-õigusliku sissenõudja võimalused sõlmida maksegraafikuid pikemaks ajaperioodiks. Siinkohal ei tohi unustada ka tsiviilnõuete ning avalik-õiguslike nõuete erinevaid aegumistähtaegu, mis seavad nõuete sissenõudmisele ka väga erinevad ajalised piirid. Ühiskond ei pruugi õiglaseks pidada seda, et avaliku võimu teostamisega on võimalik saada miljonäriks, seega ei pruugi majandusliku motivatsiooni loomine olla õige. Samuti peab demokraatia põhimõttest lähtuvalt arvestama, et avaliku võimu teostajad peaksid oma tegevusest aru andma ning selle eest vastutama – üle kogu maailma tuntud accountability (vastutavus) on aktuaalne ka Eestis.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>T. Annus. (viide 35), lk 227.

<sup>63</sup>T. Annus. (viide 35), lk 226.

Seega on avaliku sektori ülesannete delegeerimine eraõiguslikele isikutele äärmiselt delikaatne protsess, mille puhul on küll püütud erasektori vahendeid kasutades saavutada avaliku võimu parim võimalik teostamine, kuid on võimalik, et arvestades majanduslikke olusid ning avalik-õiguslike rahaliste nõuete täitmise madalat määra, tuleb (eriti) avalik-õiguslike nõuete täitmise praegune protsess üle vaadata, pidades silmas täitemenetluse reformiga taotletud eesmäärke.

### **1.3 Maksuhaldur sissenõudjana haldustäitemenetluses ning maksuhalduri poolt ilma kohtutäituri abita teostatav menetlus**

Juhul kui isik ei ole täitnud maksukohustust ega taotlenud maksuvõlgnevuse ajatamist, võib peale kohtutäituri maksuvõlgnevuse sundkorras sisse nõuda ka maksuhaldur ehk Maksu-ja Tolliamet. Maksu-ja Tolliameti tegevuse maksuvõlgnevuste sissenõudmiseks on siiski piiratud, kuna hetkel võib maksuhaldur sisse nõuda vaid Maksu- ja Tolliameti maksuvõlgnevusi. Maksuvõla ja muude rahaliste nõuete sissenõudmine toimub täitemenetluse seadustikus sätestatud korras, arvestades MKS § 128-133 tulenevaid erisusi. Siinkohal tuleks tähelepanu pöörata ka faktile, et Maksu-ja Tolliamet ei vii vajadusel sundtäitmist läbi mitte ainult eraisikute, vaid võib sundkorras sisse nõuda ka valla- või linnasutuste riikliku maksuvõlga. Riigiasutuse maksuvõla kohta tuleb maksuhalduril siiski saata märgukiri riigiasutuse üle teenistuslikku järelvalvet teostavale organile.<sup>64</sup>

Maksuhalduri poolt läbiviidav sundtäitmise protseduur ei erine kohtutäituri poolt läbiviidavast täitemenetluse protseduurist, kuna ka maksuhalduril on õigus pöörata sissenõuet võlgniku pangakontole, arestida võlgniku töötasu ning seada keelumärked võlgnikule kuuluvale registervarale ja muudele varalistele õigustele nt. kinnisasjadele. Kõige suuremaks erisuseks tuleb siinjuures pidada vara müümise õigust, sest antud õigus kuulub sundtäitmise läbiviimisel ainult kohtutäiturile.

Kõige suuremaks eeliseks maksuhalduri poolt läbiviidava maksuvõla sissenõudmise juures võib näha seda, et kuna maksuhalduri poolt läbiviidavad toimingud ei ole tasulised, siis väldib see võlgnikule ja sissenõudjale täiendavaid kulusi. Oma ülesannetest tulenevalt valdab maksuhaldur võlgniku kohta ka suhteliselt palju võlgnevuse sissenõudmiseks vajalikku teavet, mistõttu suudab maksuhaldur tihti viia täitemenetluse läbi kiiremini ja efektiivsemalt. Seetõttu on eelkõige võlgniku õiguste kaitseks sätestatud piirang, mille kohaselt võib maksuhaldur anda maksuvõla kohtutäituri

---

<sup>64</sup>Maksukorralduse seadus. 20.02.2002 - RT I, 31.01.2014, 14, § 128 lg 7

menetlusse alles pärast seda, kui maksuhalduri sooritatud täitetoimingud ei ole andnud tulemusi.<sup>65</sup> Lisaks sellele on piiratud ka maksuhalduri võimalust esitada võlgniku vastu pankrotiavaldus<sup>66</sup>. Maksu- ja Tolliametit eristab teistest avalik-õiguslikest sissenõudjatest MKS § 128 lõikes 8 toodud võimalus loobuda sundtäitmisest juhul, kui sundtäitmisega seotud kulud ületavad sissenõutava summa või kui summa sissenõudmine on maksukohustuslase maksejõuetuse tõttu lootusetu ning pankrotiavalduse esitamine ei ole otstarbekas.

Riigikontroll auditeeris<sup>67</sup> 2009. aastal Maksu- ja Tolliameti efektiivsust maksuvõlgnevuste sissenõudmisel ning nentis, et Maksu- ja Tolliameti tegevus ei ole maksuvõlgade sissenõudmisel olnud tõhus, kuna võla sissenõudmist alustatakse hilja ja sissenõudjad ei jõua tegeleda kõigi võlgnikega.

Auditi hinnangul on puudused maksuvõlgade sissenõudmisel tingitud eelkõige sellest, et amet ei ole pööranud eelnevatel aastatel maksude sissenõudmise arendamisele piisavat tähelepanu. Auditis märgiti, et Maksu- ja Tolliameti ebatõhus töö on tingitud eelkõige sellest, et maksuvõlale reageeritakse hilja ja katkendlikult ning maksuvõlgade sissenõudjal jagub tähelepanu väheste võlgnike jaoks, kuna haldurite töökoormus on liiga suur ja neile makstav palk üks asutuse väiksemaid, mistõttu ei püsi maksuvõlgadega tegelejad kuigi kaua ametis ja nende töös puudub järjepidevus. Lisaks märgiti, et tihti ei alustata maksuvõla sundtäitmise hoiatuses näidatud tähtajaks maksuvõla tasumata jätmisel mitte alati maksuvõla sundkorras sissenõudmist, vaid pöördatakse uuesti võlgniku poole ning palutakse võlgnevus tasuda. Riigikontroll märkis, et selline tööprotseduur võlgnevuste sissenõudmisel võib olla tingitud majanduskasvu aastatel tekkinud klienditeenindusele suunatud suhtumise tõttu ning majanduskriisi tingimustes on sunni rakendamise teel maksuvõlgade sissenõudmist seetõttu alatähtsustatud. Lisaks pidas Riigikontroll vajalikuks pöörata tähelepanu ka maksuvõlgade haldurite üle rakendatavale puudulikule sisekontrollile ning haldurite suurele otsustusruumile, mis koos madalate palkadega tekitas kontrolli hinnangul suure korruptsiooniohu.

Rootsis tegeleb avalik-õiguslike nõuete sissenõudmisega *Riksskatteverket* (maksuamet). Ka Eestis on kaalutud võimalust anda kõikide avalik-õiguslike nõuete suhtes täitemenetluse läbiviimise õigus Maksu- ja Tolliametile.<sup>68</sup> Sel juhul antaks kogu avalik-õiguslike nõuete täitmise pädevus üle Maksu- ja Tolliametile ning kohtutäiturid täidaksid vaid eraõiguslikke nõuded. Antud muudatus

---

<sup>65</sup>L. Lehis. Maksuõigus, Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2012, lk 146.

<sup>66</sup>Maksukorralduse seadus. (viide 64), § 133 lg 3.

<sup>67</sup> Riigikontrolli aruanne Riigikogule: Maksu- ja Tolliameti tegevus maksuvõlgade menetlemisel ja sissenõudmisel. (Internetis kättesaadav: [www.digar.ee/arhiiv/et/download/343966](http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/343966))

<sup>68</sup> Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi ühiste kavatsuste protokoll. Aprill 2012. Viidatud teoses: K. Jennsen. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast, Magistritöö, 2013, lk 10.

tingiks loomulikult täitemenetluse regulatsiooni suure muutmise ning ilmselt ka kohtutäiturite arvu märkimisväärse vähendamise. Jennsen on oma magistritöös asunud seisukohale, et nimetatud muudatus kohtutäiturite poolt menetletavate nõuete osas seaks ühtlasi ohtu Eesti kohtutäiturite jätkusuutliku tegutsemise.<sup>69</sup> Autor on seisukohal, et kuigi 2014. aastal viiakse ka kohtu ja prokuratuuri nõuete ning kohtute poolt kogutavate riigilõivude haldamine üle Maksu- ja Tolliameti maksukohustuslaste registri andmebaasi<sup>70</sup> ja et Maksu- ja Tolliamet on nii 2013 kui 2014 aastal astunud märkimisväärseid samme võlgade sissenõudmise tõhustamiseks (nt võlgade sissenõudmise eest makstavad lisatasud) ning võtnud võlgalste suhtes karmima hoiaku, siis ei tohiks hetkel toimivasse täitekorraldusse teha rutakaid uuendusi ning oodata ära muudatuste tulemuslikkus. Juhul, kui Maksu- ja Tolliameti suutlikkus võlgnevuste sissenõudmisel osutub paremaks kui seda suudavad hetkel pakkuda vabakutselid kohtutäiturid, siis on igati õigustatud täitemenetluse korralduse reformimine ja avalik-õiguslike nõuete sissenõudmise suunamine Maksu- ja Tolliameti haldusalasse.

## **1.4 Ettemaksu regulatsioon täitemenetluses**

### **1.4.1 Kohtutäituri tasu ja kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooni seostest**

Kohtutäituri tasu ettemaksu ammendavaks käsitlemiseks tuleks esmalt selgitada, mis on kohtutäituri tasu, millest see koosneb ning millised on kohtutäituri tasu erinevate osade funktsioonid.

Kohtutäituri tasu näol on tegemist avaliku õiguse valdkonda kuuluva rahalise kohustusega, mis tekkis Eesti õiguskorda 2001. aastal läbiviidud täitemenetluse reformiga. Kuna enne 2001. aasta täitemenetluse reformi olid riigil lasuvad täitemenetluse läbiviimise kulud suured, siis oligi 2001. aasta reformi üheks peamiseks eesmärgiks kulude vähendamine pannes täitekulude tasumise kohustuse eelkõige selle isiku õlgadele, kelle tegevuse tagajärjel täitemenetluse läbiviimise vajadus tekkis. Eeltoodut selgitati asjaoluga, et täitemenetlus on võlgniku jaoks välditav ning seetõttu toetavad täitemenetluse põhimõtted olukorda, kus nõuete rahuldamine peaks toimuma ilma täituri vahenduseta ja võlgniku enda initsiatiivil. Täitekulude tasumise kohustuse langemine võlgnikule on mõistlik ka seetõttu, et täitemenetluse algatamise vajadus on tulenenud eelkõige just võlgniku tegevusest, mistõttu oleks moraalselt vastuvõetamatu panna täitemenetluse kulude tasumise kohustust kannatada saanud poolele või maksumaksjatele, kes ei ole konkreetset teenust tarbinud. Vastupidist seisukohta on oma magistritöös väljendanud Jennsen, kes on küll eelnevate

---

<sup>69</sup> K. Jennsen. (viide 48), lk 10.

<sup>70</sup> Maksu- ja Tolliameti pressiteade 26.04.2014 „Aprillist hakkab riik nõuete üle tõhusamat arvestust pidama“ (Internetis kättesaadav: <http://www.emta.ee/index.php?id=35263>)



seisukohtadega nõustudes, asunud seisukohale, et täituritasu maksmise kohustuse võiks seada ka sissenõudjale, kelle huvides toimingud tehakse.<sup>71</sup>

Täitemenetlus algab kohtutäituri poolt sissenõudja esitatud avalduse ja sellele lisatud täitedokumendi alusel täitetoimiku avamisega ehk täitemenetluse algatamisega.<sup>72</sup> Võlgniku suhtes algab täitemenetlus esmase toiminguga, milleks on kas esmase teate kättesaamine või üleantuks lugemine, sest võlgniku jaoks ei saa õiguslikku tähendust omada toimingud, mis tehakse tema teadmata (eelkõige kohtutäituri tasu maksmise kohustuse tekkimine).<sup>73</sup> Võlgnikupoolse initsiatiivi suurendamiseks on käesolevaks ajaks seadusesse sisse viidud mitmeid muudatusi, mis peaksid nõuete vabatahtlikku tasumist igati soodustama, näiteks on võlgnikul võimalik tasuda võlgnevus täitedokumendi vabatahtliku tasumise tähtaja jooksul ning maksta kohtutäituri põhitasu vaid pooles ulatuses (TMS § 25 lõige 2).

Riigikohus on oma lahendis 3-3-4-1-22-03 leidnud, et kuna kohtutäitur täidab talle avaliku õiguse normidega pandud ülesandeid ning tegutseb avalik-õiguslikus suhtes, kasutades talle riigi poolt antud võimuvolitusi, siis on kohtutäituri näol tegemist riigi poolt antud ülesandeid täitva avalik-õiguslikku ametit pidava sõltumatu isikuga. Seega kuulub ka täituritasu oma olemuselt põhiseaduse § 113 sätestatud kohustuste hulka. Põhiseaduse §-s 113 sätestatud kohustusteks on riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed, mis kehtestatakse alati seadusega. Eelnimetatud Riigikohtu otsus vormis seega veel ühe olulise täituritasu määramise ning sissenõudmise põhimõtte: kuna kohtutäitur täidab riiklikke funktsioone, mille riik on otsustanud anda täitmiseks sõltumatule eraisikule, siis on kohtutäituril õigus võtta tasu ainult seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktiga sätestatud ulatuses ja korras, mistõttu on keelatud kokkulepped kehtestatud tasumäärade või tasu võtmise korra muutmiseks.

1. jaanuaril 2006. aastal jõustunud kohtutäituri seaduse redaktsiooniga sõnastati kohtutäituri tasu koosseis menetluse alustamise tasust, kohtutäituri põhitasust ning täitetoimingu lisatasust<sup>74</sup> koosnevaks, kusjuures tuleb tähele panna, et igal täituritasu komponendil on seejuures erinev eesmärk. Varasemalt kehtinud regulatsioon oli tekitanud olukorra, kus tasusüsteem polnud motiveeriv ei täiturile ega võlgnikule, kuna täitekulude suurus oli ettearvamatu ja kohtutäituri tasu suurust ei mõjutanud see, kas täitur pingutas või oli passiivne ning ootas vaid raha ilmumist pangakontole. Samuti ei mõjutanud tasu suurust ka see, kas võlgnik tegi kohustuse täitmiseks koostööd või töötas täiturile vastu. Täitekuludena käsitleti kõike bürookuludega seonduvat ja iga

<sup>71</sup>K. Jennsen. (viide 48), lk 11.

<sup>72</sup>Täitemenetluse seadustik. 20.04.2005. - RT I 2005, 27, 198 ja RT I, 13.03.2014, 105.

<sup>73</sup>Riigikohtu 10.06.2003 määrus nr 3-2-1-78-03, punkt 14.

<sup>74</sup>Kohtutäituri seadus, 22.12.2005. - RT I 2005, 68, 526.

kohtutäitur lähtus täitekulude määratlemisel suuresti erinevatest alustest, tekitades olukorra, kus sama suure nõude puhul erinesid kohtutäiturite täitekulud kümneid kordi. Selle vältimiseks piirati täitekulude nõudmise võimalust kehtestades kindlad alused, korra ning täitekulude nõudmise piirmäärad ja suurendati tasu täitedokumentide kättetoimetamise eest.<sup>75</sup>

Menetluse alustamise tasu kujutab endast sisuliselt tasu täitmisteate kättetoimetamise eest.<sup>76</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu koostajad on menetluse alustamise tasu kirjeldades selgitanud, et menetluse alustamise tasu peab ära katma esmased kulutused, mida kohtutäitur menetluse alustamiseks teeb<sup>77</sup>, samas on Alekand asunud seisukohale, et seaduses ei ole keeldu nõuda võlgnikult täitekuludena näiteks postikulu hüvitamist. Enne 1. jaanuaril 2010. a. jõustunud kohtutäituri seaduse redaktsiooni, millega muudeti kohtutäituri tasude regulatsiooni, olenes menetluse alustamise tasu täitmisteate kättetoimetamise viisist,<sup>78</sup> tekitades nii taaskord võlgniku jaoks suhteliselt õiguskindlusetu olukorra. Autori arvates peaks täitemenetluse alustamise tasu hõlmama kõiki täitemenetluse alustamiseks tehtavaid toiminguid, hõlmates siiski ka dokumendi kättetoimetamist, kuid kuivõrd antud töö eesmärgiks pole analüüsida kohtutäituri tasu, siis antud teemat põhjalikumalt ei käsitleta.<sup>79</sup>

Kohtutäituri põhitasu eesmärk on katta menetluse peamised kulud, milledeks on nii kohtutäituri büroo majandamise kulud kui täituri enda töötasu. Seejuures sõltuvad põhitasu määrad sellest, kas täitmisel on rahaline või mitterahaline nõue.<sup>80</sup> Kuivõrd antud töö kontsentreerub eelkõige ettemaksu küsimusele avalik-õiguslike rahaliste nõuete täitmisel, siis ei analüüsita mitterahalisi nõudeid ning keskendutakse rahaliste nõuete põhitasu suurusele, mille kujunemine on sätestatud KTS §-s 35<sup>81</sup>. Kohtutäituri tasu on kehtestatud regresseeruvalt, mis tähendab, et kuigi tasu summa suureneb koos nõudesumma suurenemisega, väheneb suurema nõude korral protsent, mille põhitasu moodustab nõudesummaga võrreldes. Sellise süsteemi aluseks on ristsubsideerimise põhimõte, mille kohaselt suurema nõude võlgnike makstavast tasust kaetakse ka osa väiksemate nõuete menetlemise kulusid.<sup>82</sup> Kohtutäituri tasumäärade regulatsiooni muutmise eesmärgiks oli eelkõige luua arusaadavam ja õiguskindlam olukord juba menetluse alustamisel, kuna senini olid kohtutäiturite

<sup>75</sup> M. Leivo ettekanne kohtutäituri seaduse muutmise eelnõu (670 SE) Riigikogu, 2709.2005. X Riigikogu stenogramm, VI istungjärk. (Internetis kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1127804400#pk2000012280> )

<sup>76</sup> A. Alekand. (viide 1), lk 182.

<sup>77</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu seletuskiri (462 SE) (Internetis kättesaadav aadressil : [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=462SE&koosseis=11](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=462SE&koosseis=11))

<sup>78</sup> Kohtutäituri seadus. 09.12.2009. - RT I 2009, 68, 463 ja RT I, 31.01.2014, 15.

<sup>79</sup> Kohtutäituri tasust ja tasumäärade kujunemisest saab põhjaliku ülevaate K. Jennseni magistritööst Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasutamise alused ja areng alates 2001. aastast.

<sup>80</sup> A. Alekand. (viide 1), lk 182.

<sup>81</sup> Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78).

<sup>82</sup> A. Alekand. (viide 1), lk 182.

tasumäärad väga varieeruvad ning raskesti etteaimatavad.

Kohtutäituril on õigus nõuda lisatasu üldjuhul siis, kui sooritatav täitetoiming, on tehniliselt või õiguslikult keerukas või ajaliselt kulukas<sup>83</sup>. Lisatasu nõudmise võimalus tekib kohtutäituril siis, kui on möödunud vabatahtliku tasumise tähtaeg ja kohtutäitur on teinud toimingut, mille teostamise eest on seaduses ette nähtud lisatasu. Lisatasu võib nõuda väljaspool kohtutäituri bürood tehtava arestimistoimingut eest, mis seisneb võlgniku valduses olevate vallasasjade või kinnisasjade arestimises<sup>84</sup>, enampakkumise korraldamise, läbiviimise ja tulemi jaotamise eest<sup>85</sup>, vara müügi eest muul täitemenetluse seadustikus lubatud viisil.<sup>86</sup> Lisaks on kohtutäituril õigus §-des 36 ja 38 ettenähtud toimingute teostamise eest, mis toimuvad väljaspool kohtutäituri bürood, nõuda alates toimingut teostamise teisest tunnist alates lisatasu, mille suurus on 19 eurot ning mida arvestatakse vastavalt möödunud täis- või pooltundidele ning ümardatakse vajadusel järgmise täis- või pooltunnini.<sup>87</sup>

#### 1.4.1 Kohtutäituri tasu ettemaks

Üldjuhul tasub menetluse alustamise tasu isik, kes ametitoimingut tegemist taotleb, kuid see oleks vastuolus täitemenetluses üldtunnustatud põhimõttega, mille kohaselt lasub täitemenetluse kulude tasumise kohustus isikul, kelle käitumise tõttu sai täitemenetluse algatamine eelduslikult vajalikuks. Seetõttu on seadusandja pannud nii menetluse alustamise tasu<sup>88</sup>, kohtutäituri põhitasu<sup>89</sup> kui ka muude täitekulude<sup>90</sup> tasumise kohustuse eelkõige võlgnikule. Seaduses ettenähtud juhtudel võib kohtutäitur seoses täitemenetluses tekkivate kuludega nõuda kohtutäituri tasu või täitekulude esialgset hüvitamist siiski ka sissenõudjalt, kohustades sissenõudjalt tasuma kohtutäituri tasu või täitetoimingut teostamise eest ettemaksu. KTS § 29 lõige 2 sätestab kohtutäituri õiguse nõuda kohtutäituri tasu ettemaksu isikult, kes taotleb menetlustoimingut tegemist, välja arvatud juhul kui täitmisele on esitatud elatusraha nõue ning TMS § 40 annab kohtutäiturile võimaluse nõuda ettemaksu eriti suurte täitekulude korral. Kuigi mõlemal juhul on tegemist ettemaksu küsimise võimalusega, siis on kohtutäituri tasu ja täitekulude ettemaks erinevad nii oma olemuselt kui ka tasumata jätmise tagajärgedelt, mistõttu käsitletakse mõlemat ettemaksu antud töö raames eraldi.

<sup>83</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 43 lg 1.

<sup>84</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 44.

<sup>85</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 45.

<sup>86</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 46.

<sup>87</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 47.

<sup>88</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 30 lg 1.

<sup>89</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 30 lg 2.

<sup>90</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 38 lg 1.

Kohtutäituri õiguse nõuda kohtutäituri tasu ettemaksu sätestab KTS § 29 lõige 1, mille kohaselt on kohtutäituril õigus nõuda tasu ettemaksu seaduses sätestatud ulatuses ja juhtudel. Ettemaksu küsimine on keelatud vaid isikult, kes esitab täitmiseks elatusraha nõude. Sarnaselt kohtutäituri tasuga on ka kohtutäituri tasu ettemaksu suurus seaduses kindlaks määratud ning sõltub sissenõude summast.<sup>91</sup> Kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmiseks teeb kohtutäitur otsuse<sup>92</sup>, millele pole kohtutäituri seaduses eraldi vorminõudeid esitatud. Võib eeldada, et kuivõrd ettemaksu otsuse tegemise kohustus on reguleeritud KTS § 31 esimeses lõikes, mis käsitleb kohtutäituri tasule esitatavaid vorminõudeid, siis kehtivad ka kohtutäituri tasu ettemaksu otsusele samad vorminõuded, mis on ettenähtud kohtutäituri tasu otsusele.<sup>93</sup> Jättes kõrvale kohtutäituri tasu ettemaksu kohta otsuse tegemise, puuduvad kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmiseks muud seadusest tulenevad eeldused. KTS § 29 lõige 2 teatab lakooniliselt, et kohtutäituril on õigus nõuda kohtutäituri tasu ettemaksu seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses, jättes täpsustamata, millised on need juhud, mil kohtutäituril on õigus tasu ettemaksu nõuda.

Kohtutäituri tasu ettemaksu tasumata jätmisel on kohtutäituril õigus jätta täitemenetlus algatamata ja täitedokument sissenõudjale tagastada. Kuivõrd haldustäitemenetluses jaotatakse avalik-õiguslikud nõuded Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koja vahendusel,<sup>94</sup> siis tagastatakse täitedokument kojale, kes arvestades Vabariigi Valitsuse 01.04.2010 määruse nr 42 "Avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord" sätestatud korrale saadab nõude täitmiseks mõnele teisele sama tööpiirkonna kohtutäiturile. Juhul, kui kõik vastava tööpiirkonna kohtutäituri kohtutäituri tasu ettemaksu tasumata jätmise tõttu või muul seaduses sätestatud põhjusel keeldunud avalik-õigusliku nõude täimisest, siis tagastatakse nõue sissenõudjale<sup>95</sup>.

Kohtutäituril on õigus nõuda ettemaksu vaid enne menetluse alustamist, kuna juhul kui kohtutäitur on alustanud menetlust ilma ettemaksu nõudmata või olenemata selle tasumata jätmisest, siis ei ole kohtutäituril õigust nõuda hilisemat ettemaksu tasumist. Antud regulatsioon on ka loogiline, kuna ettemaksu nõudmine tagantjärele oleks vastuolus ettemaksu olemusega ning tähendaks täitekulude tasumise kohustuse asetamist sissenõudja õlule. Eeltoodust tulenebki, et juhul kui sissenõudja ettemaksu ei tasu, on kohtutäituri otsustada, kas jätta menetlus algatamata või algatada menetlus ilma kohtutäituri tasu ettemaksu saamata.<sup>96</sup>

Kohtutäituri seaduses on reguleeritud ka kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamise kord. Nimelt lasub

---

<sup>91</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 35.

<sup>92</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 31 lg 1.

<sup>93</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 31 lg 2.

<sup>94</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 23 lg 2.

<sup>95</sup>Avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. VV määrus 01.04.2010 nr 42 - RT I, 29.12.2013, 15.

<sup>96</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 1.

kohtutäituril kohustus tagastada kohtutäituri tasu ettemaks sissenõudjale ühe kuu jooksul tasu laekumisest arvates.<sup>97</sup> Samas on kohtutäituri tasu ettemaksu maksmine sissenõudja perspektiivist riskantne, kuna sissenõudja ei saa olla kindel selles, et ta ettemaksuna makstus summa ka tagasi saab, kuna juhul, kui täitemenetlus tuleb lõpetada ilma nõuet rahuldamata, sissenõudjale kohtutäituri tasu ettemaksu ei tagastata<sup>98</sup>. Siinjuures tekib veel küsimus sellest, kas ja millises ulatuses peaks kohtutäitur tagastama sissenõudjale tasutud ettemaksu juhul, kui nõue rahuldatakse osaliselt. Nimelt on kohtutäituril õigus saada põhitasu üksnes summas, mis on võrdeline sissenõutud summaga<sup>99</sup> ja eeltoodust tulenevalt oleks loogiline, et nõude osalise rahuldamise korral on kohtutäituril õigus vaid sellele osale ettemakstud summast, mille ulatuses kohtutäitur on reaalselt täitetoiminguid teinud.

#### 1.4.2 Täitekulude ettemaks

Täitekulude olemust on seejuures suhteliselt laialt reguleeritud, kuivõrd TMS § 37 lõige 1 defineerib täitekuludena kohtutäituri tasu ning kohtutäituri ja sissenõudja või kolmanda isiku poolt pärast täitemenetluse alustamist täitemenetluseks tehtud vajalikke kulutusi. Kasutades TMS § 37 lõike 1 punktide 1-7 ees sõna “sealhulgas”, on seadusandja jätnud antud loetelu lahtiseks, mis viitab asjaolule, et punktides 1-7 toodud kulused peetakse kindlasti täitekuludeks, kuid seejuures pole tegemist kinnise loeteluga ja vajadusel võib pidada täitekuludeks ka muid võimalikke kulutusi. Samas on täitekulude ettemaksu reguleerivas TMS § 40 lõikes 1 eriti suureks täitekuluks peetud TMS § 37 lõike 1 punktis 3 nimetatud asjade säilitamiseks tehtavaid kulutusi nagu kauba veost, ladustamisest ning valvest tulenevaid kulusid.

Täitekulude ettemaksu institutsioon kaitseb kohtutäiturit, juhul kui menetluse kestel on vaja teha tavapärasest suuremaid täitekulusid, mille sissenõudmata jäämise korral kannaks kohtutäitur suurt kahju. Eriti suurteks täitekuludeks peetakse seejuures enamasti kauba veole, ladustamisele ja valvele tehtud eriti suuri kulutusi, mille puhul on täituril võimalus teha täitekulude ettemaksu otsus ning nõuda sissenõudjalt kindlaksmääratud tähtpäevaks täitekulude ettemaksmist kohtutäituri ametialasele arveldusarvele<sup>100</sup>. Kui kohtutäituri tasu ettemaksu puhul on selgesõnaliselt öeldud, et juhul kui kohtutäitur on algatanud menetluse ilma ettemaksu nõudmata, siis ei saa ettemaksu

<sup>97</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 3.

<sup>98</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 4.

<sup>99</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 32 lg 5.

<sup>100</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 40 lg 1.

tagantjärele enam nõuda<sup>101</sup>, siis täitekulude ettemaksu regulatsioonis sellist sätet ei leidu. Tekib küsimus seadusandja tahtest antud olukorras, kuivõrd ettemaksu institutsiooni mõte on finantseerida tehtavaid kulusi enne nende tegemist, kuid võrreldes kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooniga, täitekulude ettemaksu regulatsioonis sellist sätet ei leidu. Vastupidi, KTS § 40 lõikest 4 tulenevalt on kohtutäituri juhul, kui ta on täitemenetlust alustanud ja määranud täitekulude ettemaksu tasumiseks hilisema tähtpäeva, õigus täitemenetlust peatada, juhul kui täitekulude ettemaksu pole ettenähtud tähtpäevaks tasutud. Ühest küljest võib püüda mõista seadusandja tahet kaitsta kohtutäituri majandusliku kahju eest ning võimaldada täituri juhul kui arestitava asja säilimiseks on vaja teha kulukaid täitetoiminguid, mille tegemise vajalikkust täitur enne täitetoimingu tegemist ei võinud ette näha, küsida sissenõudjalt ettemaksu ka peale täitetoimingu algatamist, kuid enne selle lõpuleviimist. Samas tuleb mõelda ka regulatsiooni problemaatilisust. Sissenõudja on huvitatud täitetoimingu tegemisest ja lõpuleviimisest, kuid juhul, kui täitetoimingu on juba alustatud, võib sissenõudja sattuda olukorda, kus ettemaksu tasumise tähtpäev seatakse täituri poolt liialt lähedale, kuivõrd vastasel juhul oleks kohtutäitur kohustatud toimingu läbiviimiseks vajalikud kulud ise katma. Siinkohal tuleks mõelda, et eriti suure väärtusega vallasvara, mille olemasolust kohtutäitur enne täitetoimingu läbiviimist teadlik pole, on siiski äärmiselt vähe, mistõttu tuleks täitekulude ettemaksu otsus teha siiski enne täitetoimingu tegemisele asumist ning määrata sissenõudjale ettemaksu tasumiseks mõistlik tähtaeg. Samas ei saa äärmiselt väärtusliku vallasvara olemasolu välistada, mistõttu tuleks kohtutäituri juhul, kui täitekulude ettemaksu otsus tehakse peale täitetoimingu alustamist, kuid enne selle lõpuleviimist, seada kindlasti täiendav põhjendamis- ja tõendamiskohustus. Juhul, kui sissenõudja ei pea tehtud kulusi asjakohasteks või loobub mingil muul põhjusel täitekulude ettemaksu tasumisest ning kohtutäituri hinnangul raskendab see menetlust, võib kohtutäitur jätta täitetoimingu tegemata<sup>102</sup>.

Kohtutäitur ei saa täitekulu nõuda pelgalt hinnangulistel alustel või oma suva järgi, kuna TMS § 39 sätestab kohtutäituri tõendamiskohustuse nii sissenõudja kui võlgniku ees. See tähendab, et juhul kui sissenõudja peab talle esitatud täitekulude ettemaksu otsust põhjendamatuks, peab kohtutäitur sissenõudja nõudmisel olema võimeline arvatavalt tekkiva täitekulu summat tõendama. Iseasi on see, mille põhjal peab kohtutäitur täitekulu objektiks oleva teenuse valima. Kohtutäituri kohustuse viia täitemenetlust läbi võimalikult väikese kuluga võlgnikule sätestab justiitsministri 15.12.2009 määruse nr 42 "Kohtutäiturimäärustik"<sup>103</sup> § 61 lõige 1. Kuigi täitekulude ettemaksu otsuse puhul on kohustatud subjektiks sissenõudja, siis langeb täitekulude tasumise kohustus lõppastmes siiski

<sup>101</sup> Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 2.

<sup>102</sup> Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 40 lg 3.

<sup>103</sup> Kohtutäiturimäärustik. Justiitsministri määrus 15.12.2009 nr 42 - RTL 2009, 98, 1456 ja RT I, 04.01.2014, 2.

võlgnikule. Samas on nii sissenõudja kui ka võlgniku seisukohalt oluline parima võimaliku kvaliteediga teenuse kasutamine parima võimaliku hinna eest, kuivõrd sissenõudja on huvitatud nõude täielikust rahuldamisest täitemenetluse raames ning võlgnik täitemenetluse läbiviimisel tekkivatest võimalikult väikestest kuludest. Võiks eeldada, et kohtutäitur tutvub pakutava teenuse vallas valitseva turuolukorraga ning suudab menetlusosalise nõudmisel esitada võimalikult täpse kalkulatsiooni ning põhjenduse selle kohta, miks valiti vastav teenusepakkuja. Siinkohal tuleb siiski möönda, et § 61 lõige 1 ei maini midagi teenuse kvaliteedi kohta, mistõttu on täiesti aktsepteeritav ka kõige odavama teenuse kasutamine, kuigi see ei pruugi tagada teenuse parimat kvaliteeti. Täitekuulu objektiks oleva teenuse valimine on jäetud kohtutäituri otsustada ning tekib küsimus, kas sissenõudjal, kes on küll nõus sellise täitekuulu tekitava toiminguga tegemisega, kuid pole nõus pakutava teenuse kvaliteediga, on võimalik teha kohtutäiturile soovitusi teenusepakkuja valimisel. Seadusandlus sellist võimalust ei toeta ning juhul kui sissenõudja pole täituri poolt tehtud valikuga nõus, siis võib ta esmalt paluda täituri arvatava täitekuulu tekkimist tõendada ning keelduda ettemaksu tasumisest.

Täitekulude tasumise kohustus langeb lõppastmes siiski võlgnikule ja seetõttu on kohtutäituri kohustus täitekulude täielikul sissenõudmisel täitekulude ettemaks sissenõudjale tagastada. Täitekulude ettemaksu puhul kehtib sama põhimõte, mis on kohtutäituri tasu ettemaksu puhul – juhul kui sissenõudja teatab, et ta ei nõustu täitekulude ettemaksu maksma või pole täitekulude ettemaks kohtutäituri poolt kindlaksmääratud tähtpäevaks arvelduskontole laekunud, võib kohtutäitur jätta toimu, mille jaoks täitekulude ettemaksu taotleti, tegemata.<sup>104</sup> Samas on seadusandja rakendanud täitekulude ettemaksu puhul täitetoimingu tegemata jätmise otsustamisele veel ühe olulise tingimuse – täitetoimingu tegemata jätmise on õigustatud vaid juhul, kui sissenõudja jätab täitekulude ettemaksu tasumata ja see raskendab olulisel määral täitemenetlust. Seega peaks kohtutäitur igal üksikjuhul andma eraldi hinnangu sellele, kas täitekulude ettemaksu maksmata jätmise raskendab konkreetsel juhul täitemenetlust või mitte. Samuti võib tekkida küsimus, mida tähendab täitemenetluse oluline raskendamine. Võiks eeldada, et juhul kui kohtutäitur on juba teinud täitekulude ettemaksu otsuse ja kohustanud sissenõudjat ettemaksu tasuma, siis raskendab ettemaksu tasumata jätmise igal juhul täitemenetlust. Samas poleks antud tõlgendus ilmselt kooskõlas seadusandja mõttega, kuna sel juhul poleks fraasi “raskendab oluliselt täitemenetlust” lisamine TMS § 40 lõikesse 3, üldse vajalik olnud.

Kohtutäituri tasu ettemaksu kohustub kohtutäitur sissenõudjale tagastama ühe kuu jooksul pärast

---

<sup>104</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 40 lg 3.

kohtutäituri tasu võlgnikult sissenõudmist,<sup>105</sup> samas kui täitekulude ettemaksu tagastamise tähtaega pole seadusandja niivõrd täpselt reguleerinud, pannes kohtutäiturile kohustuseks tagastada täitekulude ettemaks siis, kui täitekulud on võlgnikult täielikult sisse nõutud.<sup>106</sup> Täitekulude ettemaksu puhul on igal juhul tegemist väiksema summaga kui kohtutäituri ettemaksu puhul, mistõttu on ka väiksema tasu tagastamine täiturile kergem, ja siinkohal jääb arusaamatuks, miks pole seadusandja täpsemalt reguleerinud täitekulude tagastamise tähtaega. Rakendades analoogia korras kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamisele kohaldatavat regulatsiooni ning TMS § 43 sätestatud regulatsiooni sissenõudjale raha väljamaksmise kohta kohtutäituri ametialaselt arvelduskontolt, tuleks öelda, et eelduslikult on kohtutäituril täitekulude ettemaksu tagastamiseks sissenõudjale kümme tööpäeva<sup>107</sup>, kuid mitte mingil juhul rohkem kui üks kuu<sup>108</sup> täitekulude summa täielikust laekumisest<sup>109</sup> kohtutäituri ametialasele arveldusarvele. Teisalt on sissenõudjal võimalus tagasi saada pool tasutud sissemaksust juhul kui kohtutäituril pole õnnestunud täitekuludid võlgnikult mõistliku aja jooksul sisse nõuda<sup>110</sup>. Seadusandja pole siinkohal täpsustanud seda, milline võiks olla mõistlik aeg, mille jooksul peaks kohtutäitur võlgnikult täitekulud sisse nõudma ning millise aja möödumise järel kohtutäitur täitekulud sissenõudjale tagastab. Kuna seaduses pole sätestatud seda, kes on pädev otsustama selle üle, milline on täitekulude sissenõudmiseks mõistlik aeg, siis tuleb lähtuda TMS § 3 lõikes 1 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt viib täitemenetlust läbi kohtutäitur ja eeldada, et ka otsuse selle kohta, millal on möödunud täitekulude sissenõudmiseks ettenähtud mõistlik aeg, langetab kohtutäitur. Kuivõrd mõistlik aeg on menetluse poolte jaoks ilmselt äärmiselt erinev mõiste, siis võivad praktikas tõusetuda vaidlused ettemaksu tagastamiseks mõistliku aja üle.

Eraldi vajab äramärkimist, et nagu kohtutäituri tasu ettemaksu puhul, nii on seadusandja ka täitekulude ettemaksu tagastamise puhul jätnud reguleerimata olukorra, mil täitekulud on osaliselt sisse nõutud. Täitekulude ettemaksu regulatsiooni puhul on küll võimalik rakendada TMS § 41 lõiget 2, millest tulenevalt on kohtutäitur kohustatud tagastama sissenõudjale vähemalt poole tasutud ettemaksust, siis kui kohtutäituril ongi õnnestunud sisse nõuda vähemalt pool täitekuludest. Samas kui kohtutäitur on suutnud sisse nõuda vähem kui pool ettemakstud täitekulude summast, oleks antud sätte rakendamine kohtutäiturile liialt koormav, kuna olles kohustatud tagastama sissenõudjale vähemalt poole ettemakstud summast jääks kohtutäitur kahjumisse.

---

<sup>105</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 3.

<sup>106</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 41 lg 1.

<sup>107</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 43 lg 1.

<sup>108</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 3.

<sup>109</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 41 lg 1.

<sup>110</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 41 lg 2.



Peale eeltoodu on jäetud reguleerimata ka võimalikult tõusetuv olukord, mil kohtutäitur võib olla sissenõudjale juba poole ettemaksust tagastanud, kuna on leidnud, et möödunud on mõistlik aeg, võlgnikult pole selle aja jooksul olnud võimalik täitekuluseid sisse nõuda ning peale vastavasisulise otsuse tegemist ja raha sissenõudjale tagastamist suudab kohtutäitur siiski täitekulud täielikult sisse nõuda. Tekib küsimus, kas mõistliku aja möödumisel ja vähemalt poole ettemaksu tagastamisel on sissenõudja minetanud ka oma õiguse ülejäänud ettemaksule või kohaldub täitekulude hilisemal täielikul sissenõudmisel siiski TMS § 41 lõige 1 ning kohtutäitur on kohustatud sissenõudjale tagastama ka ülejäänud ettemaksu. Kui möönda kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulude ettemaksu sarnasust siis võiks nentida, et sissenõudjal pole õigust ka ülejäänud ettemaksuna makstud summale, kuna KTS § 33 lõikest 4 tulenevalt võiks otsust, et möödunud on mõistlik aeg, käsitleda ka mingis mõttes menetluse lõpetamise otsusena. Siinkirjutaja leiab siiski, et antud juhul ei ole võimalik täitekulude ettemaksu ja kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsioone võrrelda ning et ka juhul, kui on möödunud mõistlik aeg ning sissenõudjale on tagastatud vähemalt pool ettemaksu summast, siis kohaldub siiski TMS § 41 lõige 1 ning kohtutäitur peab sissenõudjale tagastama ka ülejäänud sissemaksu.

Täitekulude ettemaksu puhul on seadusandja jätnud reguleerimata ka ettemaksu tagastamise täpse ulatuse, kuivõrd TMS § 41 lõike 2 kohaselt on kohtutäitur kohustatud tagastama sissenõudjale tasutud täitekulude ettemaksust vähemalt poole. Praktikas võib tõusetuda küsimus, millises ulatuses peaks kohtutäitur ettemaksu sissenõudjale tagastama. Kuna sissenõudja on huvitatud täitekulude võimalikult suures osas tagasisaamisest ning kohtutäituri huvid on sissenõudja soovile eelduslikult vastupidised, siis tõlgendatakse väljendit „vähemalt pool“ praktikas ilmselt nii, et sissenõudja saab tasutud sissemaksu summast tagasi täpselt pool. Kohtutäituri tasu ettemaksu puhul on ettemaksu tagastamine reguleeritud mõnevõrra karmimalt, kuivõrd KTS § 33 lõige 4 näeb ette, et juhul kui täitemenetlus lõppeb nõuet rahuldamata, siis sissenõudjale ettemaksu ei tagastata.

## 2. Haldustäitemenetlust reguleerivad printsiibid

Printsiibina mõistetakse tavaliselt põhilauset, alusseadust, alusväidet või -eeldust, mille peale ehitatakse järgnev seletus või argumentatsioon. Printsiibid iseenesest pole seega iseseisvateks õiguse allikateks traditsioonilises mõttes ja neid ei saa samastada konkreetsete õigusallikatega. Küll aga tuleks õiguse üldprintsiipe mõista kui lähtekohti rahvusliku õiguskorra sisustamisel.<sup>111</sup> Õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on pikaajalisest sotsiaalse elu, eetika ja õiguse praktikast tuletatud üldistused<sup>112</sup>, millele peaks vastama riigiõiguse normid ja nende kohaldamine. Printsiibid annavad alused argumentidele, kuid ei vii konkreetse õigusliku tulemini. Haldusõiguse allikaks loetakse ka haldusõiguse põhiprintsiipe, mis tulenevad põhiseadusest, seadustest, rahvusvahelistest lepingutest, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ja normidest. Printsiipide puhul on tegemist sekundaarse õigusallikaga, millel on õiguslik tähendus positiivse haldusõiguse loomisel ja haldustegevuses.<sup>113</sup> See tähendab, et samas olukorras võivad kehtida erinevad printsiibid, mille kasutamine õigusnormi tõlgendamisel võib viia erineva tulemuseni. Printsiipide puhul ei kohaldu selgelt skeem “kas üks või teine”, pigem võib rääkida ühe printsiibi prioriteetsusest või suuremast kaalust konkreetsete asjaolude korral.<sup>114</sup> Seega tuleb põhimõtete kollisiooni korral järgida kõiki norme, kuivõrd see on seatud prioriteete arvestades võimalik, ning püütakse leida optimaalne lahendus.<sup>115</sup> Printsiibid ei ütlegi seega midagi konkreetset selle kohta, kas mingisugune avaliku võimu meede on ebaseaduslik, pigem annavad nad aimu sellest, milliste väärtustekogumiga tuleks konkreetset otsustust vastu võttes arvestada, mida seejuures kaaluda ja millele oma otsustuse rajamisel tugineda.

Olles nentinud täitemenetlusõiguse avalikku õigusesse kuulumist, tuleb tõdeda, et kõik tavalised avaliku võimu põhiseaduslikud piirangud kohalduvad ka sundtäitmise menetluse puhul.<sup>116</sup>

Menetluse tundmine on oluline seaduse ühetaolise kohaldamise seisukohalt, ühtlustades seeläbi tõlgenduspraktikat ja lihtsustades süsteemi kui terviku mõistmist. On võimatu kirjutada seadusesse reegleid iga üksiku juhtumi detailseks reguleerimiseks, teatud osas on iga menetleja sunnitud kasutama analoogiat ja kohandama menetlust üksikjuhtumi eriasjaolusid arvestavaks. Siin on abiks menetluse printsiibid kui üldised suunised. Täitemenetluses kehtivad eri printsiibid kitsamas mõttes

---

<sup>111</sup>K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 46.

<sup>112</sup>R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2004, lk 75.

<sup>113</sup>I. Koolmeister, K. Merusk, (viide 4), lk 47.

<sup>114</sup>R. Dworkin. Taking rights seriously. Cambridge: Harvard University Press, 1997, lk 26-27.

<sup>115</sup>M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses., Juridica, 2001, nr 5, lk 306.

<sup>116</sup>K. D. Kerameus. Enforcement in the international context, lk. 265. Viidatud töös: Kutšmei, V. Kohtutäituri kaalulusõigus, Magistritöö, 2012, lk 9.

täitmise osas ja laiemas mõttes õiguskaitsemenetluses kohtus.<sup>117</sup>

Täitemenetluses tuntakse formaliseerituse, proportsionaalsuse, prioriteedi, menetlusökoonoomia, menetluse saladuse, menetleja sõltumatuse ja võlgniku sotsiaalse kaitse printsiipe ning põhimõtteid. Kutšmei rõhutab eraldi kahte olulist sundtäitmise seotud põhiseaduslikku aspekti, mis on ühelt poolt tihedalt seotud avalikul võimul lasuvate põhiseaduslike kohustustega, teiselt poolt aga mõjutavad otseselt iga konkreetset täitemenetlust. Kokkuvõtvalt võib neid nimetada täitemenetluse efektiivsuse ja proportsionaalsuse aspektideks.<sup>118</sup> Kuna täitemenetlus on oma olemuselt protsessiõigus, siis on täitemenetluses olulisel kohal ka kohtutäituri kaalutulusõigus. Kaalutulusõigust käsitletakse täpsemalt käesoleva peatüki punktis 2.2.

Formaliseerituse põhimõte taotleb, nagu nimigi viitab, formaalsust ehk eelistab ning seab põhirõhu millegi vormile, eitades seejuures ideelist sisu. Täitemenetluses tähistab antud põhimõte kohtutäituri keeldu asuda asja sisuliselt lahendama ehk keeldu astuda täitemenetluse raames kohtuniku rolli. Kuivõrd formaliseerituse põhimõte puudutab täidedokumentide vormilist külge ning ei oma seetõttu ettemaksu küsimusega märkimisväärset seotust, siis ei käsitleta antud põhimõtet käesolevas töös täpsemalt.

Täitemenetluse saladuse põhimõte paneb kohtutäiturile kohustuse hoida saladuses talle ametitegevuse käigus võlgniku kohta teatavaks saanud andmeid. Kohtutäituri erapooletuse põhimõtte kohaselt on kohtutäitur täitemenetlust läbiviiv erapooletu avalik-õiguslikku vaba ametit pidav isik, kellele on oma ameti pidamiseks seatud teatavad ametikitsendused. Võlgniku sotsiaalse kaitse põhimõte kaitseb täitemenetluse subjektiks olevat füüsilisest isikust võlgnikku täieliku majandusliku kitsikuse eest, sätestades täitemenetluse läbiviimise ja vara realiseerimise osas teatud realiseerimise piirangud. Kuna täitemenetluse saladuse, kohtutäituri sõltumatuse ja erapooletuse ning võlgniku sotsiaalse kaitse põhimõtted ei ole ettemaksu küsimuse otsustamisel asjakohased, siis ei käsitleta antud töös eelnimetatud põhimõtteid pikemalt.

**Prioriteedipõhimõte** täitemenetluses tähendab, et täitedokumente menetletakse nende täitmisele pööramise järjekorras tagades sel viisil sissenõudjale, kes on oma nõude varem kohtutäiturile esitanud, võimaluse nõude rahuldamiseks enne teisi sissenõudjaid. Prioriteedipõhimõtet käsitletakse antud töös põgusalt kuna see ei oma tähelepanuväärset seost ettemaksu küsimise võimalusega ning seetõttu ei ole antud põhimõtet antud töös ka pikemalt käsitletud.

**Menetlusökoonoomika** põhimõte on tihedalt seotud täitemenetluse formaliseerituse põhimõttega,

---

<sup>117</sup>A. Alekand. (viide 1), lk 47.

<sup>118</sup>V. Kutšmei. (viide 3), lk 9.

kuna just menetlusökonoomika täidab täitemenetluse formaliseerituse printsiipi, laskmata kohtutäituril süveneda võlgniku ja sissenõudja omavahelistesse õigusvaidlustesse. Menetlusökonoomika põhimõtte rakendamisel on oluline ka täitemenetluses rakendatav *in dubio pro creditore põhimõte*, mis tähendab, et vaieldavaid asjaolusid on kohtutäituril õigus tõlgendada võlausaldaja kasuks.

## 2.1 Proportsionaalsuse põhimõttest haldustäitemenetluses

Kaasaegses õigusteoorias peetakse proportsionaalsuse printsiipi õigusriigi kontseptsiooni osaks, mis võib, olevalt õiguskorrast, olla kirjutamata<sup>119</sup> või vastupidi - seaduses sõnaselgelt väljendatud. Samas tuleb silmas pidada, et nii Saksamaa kui ka muude Kontinentaal-Euroopa riikide riigiõigusteoorias peetakse proportsionaalsuse printsiipi õigusriigi kontseptsiooni lahutamatuks osaks.<sup>120</sup> Seda ilmselt seetõttu, et proportsionaalsuse printsiibiga arvestamine tähendab avaliku võimu üle järevalve teostamist viisil, mis peaks aitama leida kompromissi erinevate huvide kollisiooni tingimustes.

Proportsionaalsuse põhimõte on üldise õiguspärasuse põhimõtte konkretiseering riikliku mõjutusvahendi rakendamise ja põhiõigustesse ja vabadustesse sekkumise valdkonnas. See algselt Saksa konstitutsiooniõiguses välja arendatud põhimõte tähendab, et rakendatavad abinõud peavad olema tasakaalus (proportsionaalsed) ehk vastavuses taotletava eesmärgiga.<sup>121</sup>

Proportsionaalsuse kui põhiseaduslikku põhimõtte rakendamise võimalused ja ulatus täitemenetluses sõltuvad otseselt selles, millisena näha menetluse asetust õigussüsteemis ja kuidas määratleda menetlusosaliste vahelisi õigussuhteid.<sup>122</sup> Proportsionaalsus kui algselt ainult haldusõiguses esinenud põhimõte on edasi leidnud kasutamist ka riigi-üksikisiku suhetele laiemalt ning viimasel ajal on põhimõtet rakendatud ka juba eraõiguses, igasuguse soorituse ja vastusoorituse tasakaalu hindamisel, nõ ekvivalentsipõhimõttena.<sup>123</sup> Proportsionaalsuse printsiibi eesmärgiks ongi saavutada kohane ja mõistlik tasakaal mitmesuguste pörkuvate huvide ja õiguste vahel<sup>124</sup>, hoolitsedes seejuures, et täitetoimingutega ei eelistataks ega kahjustataks kumbagi täitemenetluse poolt liigselt.

<sup>119</sup>M. Triipan. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses., Juridica, 2001, nr 5, lk 306.

<sup>120</sup>I. Koolmeister, K. Merusk. (viide 4), lk 32.

<sup>121</sup>R. Maruste. (viide 109), lk 113.

<sup>122</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 20.

<sup>123</sup>L. Hirschberg. Der Grundstaz der Verhältnismäßigkeit, lk 182 jj. Viidatud teoses: Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste mõõdupuuna täitemenetluses, Doktoritöö, 2009, lk 21.

<sup>124</sup>R. Maruste. (viide 109), lk 136.

Proportsionaalsuse põhimõtte (laias tähenduses) kasutamine tähendab kolmesammulise testi rakendamist:

- 1) kõigepealt tuleb hinnata, kas rakendatav abinõu on sobiv legitiimse eesmärgi saavutamiseks;
- 2) seejärel peab vaatama, kas rakendatav vahend on vajalik eesmärgi saavutamiseks või on olemas ka teisi ning indiviidi õigusi vähem riivavaid abinõusid;
- 3) juhul, kui väiksema riive alternatiivid puuduvad, tuleb hinnata, kas abinõu ei põhjusta inimese õiguste ja huvide ülemäärast ja tarbetut kitsendamist (proportsionaalsuse põhimõtte kitsas tähenduses).<sup>125</sup>

Maruste hinnangul on abinõu sobiv juhul, kui see on kooskõlas põhiseaduse eesmärkide vaimu ja mõttega ning edendab eesmärki, milleks ta mõeldud on ja aitab kaasa selle saavutamisele. Sobivuse hindamine nõuab seejuures akti või toimingu eesmärgi selgestegemist ning üldise sotsiaalsõltliku konteksti arvestamist.<sup>126</sup> Proportsionaalsuse kontrollimiseks kitsamas mõttes tuleb vaadata, et valitud vahend oleks adekvaatne ja mõõdukas ning riivaks isiku huve nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Proportsionaalsus kitsamas mõttes on sisustatav ka võrdsusprintsiibina, ehk nõudena kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Proportsionaalsuse kategooria rakendamine ei eelda mitte ainult seaduslikkuse, vaid ka teatud osas otstarbekuse ja põhjendatuse hindamist,<sup>127</sup> kuid see ongi Maruste hinnangul nii seadusandja kui ka täitevvõimu mänguruum.

Üldjuhul räägitakse proportsionaalsuse printsiibist enim just seoses võlgniku vara realiseerimisega, kuna proportsionaalsuse printsiip paneb kohtutäiturile kohustuse alustada võlgniku vara realiseerimisel võlgnikku vähem kahjustavatest vahenditest (näiteks sissenõude pööramine pangakontol olevale rahale) ja kui see ei anna tulemusi, liikuma sissenõude pööramisele väärtuslikematele vahenditele (nt kinnisvarale).<sup>128</sup>

Kuigi kirjanduses on proportsionaalsuse printsiipi kasutatud eelkõige võlgniku ja sissenõudja suhete iseloomustamiseks, siis on siinkirjutaja seisukohal, et proportsionaalsuse printsiip peaks laienema siiski enamale, kui vaid sissenõudja ja võlgniku huvide kaalumisel kuldse keskte leidmisele. Nimelt sisaldavad nii TMS kui ka KTS küllaldaselt sätteid, mis eeldavad kohtutäiturilt proportsionaalsuse põhimõttega arvestamist ka suhetes sissenõudjaga. Ettemaksuga seonduvalt tuleb kohtutäituril proportsionaalsuse printsiipi arvestada näiteks seoses TMS § 40, mille lõike 1

<sup>125</sup>R. Maruste. (viide 109), lk 273.

<sup>126</sup>R. Maruste. (viide 109), lk 274.

<sup>127</sup>R. Maruste. (viide 109), lk 274.

<sup>128</sup>W. Kennet. Enforcement of judgements in Europe. Oxford, 2000, lk 81.

kohaselt võib kohtutäitur oma otsusega nõuda sissenõudjalt eriti suurte täitekulude ettemaksmist kohtutäituri ametialasele arvelduskontole.

Eraõigusliku sissenõudja puhul õigustatakse võlgniku põhiõigustesse sekkumist riigi kohustuse kaudu tagada sissenõudjale efektiivne võlgade sissenõudmise menetlus (õigus efektiivsele menetlusele) ja ühtlasi kaitsta tema omandiõigust.<sup>129</sup> Annus on öelnud, et riik on ise küll juriidiline isik ja lisaks sellel on juriidilise isiku staatus antud avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kuid põhimõtteliselt ei tohiks riigi tegevus sõltumata tegevuse vormist olla põhiõigustega kaitstud.<sup>130</sup> Kuivõrd riik ei ole põhiõiguste subjektiks, siis tuleb ka eitada ka seda, riigil eraõigusliku sissenõudjaga võrdsustatavat põhiõiguste kaitse olemasolu. Avalik-õiguslike nõuete sundtäitmisel ei teostagi riik omandiõigusest tulenevat põhiõigust nagu seda teeb eraõiguslik sissenõudja. Menetlus toimub sel juhul üldises, ehk avalikus huvis.<sup>131</sup> Kuivõrd riigi ning muude avalik-õiguslike asutuste tegutsemiseks vajaminev raha leitakse riigieelarvest, siis on maksude näol laekuva ning seejärel riigi funktsioneerimisse suunatud rahasummade näol tegemist avalikku huvi sfääri kuuluva tegevusega, mistõttu tuleks nentida ka avaliku huvi olemasolu avalik-õiguslike nõuete efektiivse ning võimalikult vähese kuluga täitmise vahel.

---

<sup>129</sup> G.E. Kodek. teoses: M. Andenas, B.Hess, P. Oberhammer. Enforcement Agency Practice in Europe, lk 308-310.

<sup>130</sup> T. Annus. Riigiõigus, Tallinn: Kirjastus Juura, 2006, lk 229.

<sup>131</sup> V. Kutšmei, (viide 3), lk 14.

## 2.2 Kaalutusõigusest haldustäitemenetluses

Kuigi ühte täitemenetlust iseloomustavaks nõ. võtmepõhimõtteks võib pidada formaliseerituse põhimõtet, siis ei ole siiski võimalik kehtestada menetlusreegleid, mis ilma igasuguse valikuvõimaluseta, oleksid ammendavaid kõigi elus ettetulevate situatsioonide jaoks. Alekand kirjutab, et ettenägematute ja erandlike, kuid võlgniku jaoks ebaproportsionaalselt rasket tagajärge kaasatoovate menetsustoimingute puhuks on seadusandjal mõistlik ette näha menetleja kaalutusõigus ja kohustus vastavate tingimuste esinemisel toimingu tegemisest keelduda või teha toiming eri viisil. Õigust otsustada ja valida sobiv lahendusvariant saab nimetada diskretsiooniks või eestipäraselt kaalutusõiguseks.<sup>132</sup> Õiguse rakendamisel on seadusandja poolt sellise võimaluse ettenägemisel äärmiselt oluline haldusorgani poolt diskretsiooni ehk eestipärasema nimega kaalutusõiguse rakendamine. Alekand postuleerib, et küsimus ongi selles, kas seadusandja on andnud täiturile ka piisavalt juhiseid otsuste tegemiseks, et tagada menetluse proportsionaalsus ja menetlusosaliste põhiõiguste kaitse.<sup>133</sup>

Kaalutusõigus puudutab seadusliku regulatsiooni õiguslikku tagajärge. Maurer on öelnud, et kaalutusõigusega on tegemist siis, kui haldus võib seaduse faktilise koosseisu täideviimisel valida erinevate toimimisviiside vahel.<sup>134</sup> Ühelt poolt muudabki kohtutäituri kaalutusõiguse eriliseks see, et tegemist on sanktsioneeriva menetlusega, sunniga, teisalt aga see, et kohtutäitur on vabakutseline, st ei ole riigiametnik. Sundtäitmine annab seega “poolriiklikule” isikule volituse riivata teiste isikute põhiõiguseid, kasutades seejuures kaalutlust.<sup>135</sup> Samas tuleb kohtutäituril menetluse läbiviimisel arvestada mõlema poole – nii võlgniku kui sissenõudja – õigustega ning faktiga, et ühe menetluse osapoole õiguste kaitse on teise poole õiguste riive.<sup>136</sup> Täitemenetluses seatakse vastakuti sissenõudja põhiseaduslikult kaitstud omandiõigus võlgniku omandiõiguse ja sotsiaalsete põhimõtetega.

Haldusmenetluse seaduse § 4 lõige 1 defineerib kaalutusõigust, kui haldusorganile seadusega antud volitust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, kusjuures tuleb arvestada volituse piire, kaalutusõiguse eesmärki, õiguse üldpõhimõtteid, olulisi asjaolusid ja põhjendatud huve.<sup>137</sup> Merusk on diskretsiooni kõige üldisemas plaanis defineerinud kui administratsiooni

---

<sup>132</sup> A. Alekand (viide 9), lk 40.

<sup>133</sup> A. Alekand (viide 9), lk 40.

<sup>134</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 2004, lk 84.

<sup>135</sup> A. Alekand (viide 9), lk 41.

<sup>136</sup> A. Alekand (viide 9), lk 41.

<sup>137</sup> Haldusmenetluse seadus, 06.06.2001. - RT I 2001, 58, 354 ja RT I, 23.02.2011, 8, § 4.

pädevust vabalt hinnata situatsiooni ja teha sellele vastav otsus.<sup>138</sup> Jellinek on diskretsiooni mõistet määratlenud kui õiguse poolt autoriteetsusega kujundatud määratlemata mõiste individuaalset piiritlemist ja selle vigadeta teostamist niivõrd, kuivõrd ta on seoses tema täitmise sisulise väärtuse või määratlusega. Ehk nagu Jellinek on kokkuvõtlikult märkinud, kujutab vaba diskretsioon endast õiguse poolt autoriteetsusega kujundatud ning vigadeta individuaalset arusaama täitmise sisemise väärtuse või väärtusetuse kohta.<sup>139</sup> Jellineki järgi on diskretsiooni olemuseks nn vabadus seaduslikust ettekirjutusest ja selle sisust,<sup>140</sup> arvestades, et vaba diskretsioon võib seisneda nii eesmärgi kui ka vahendite valikus.<sup>141</sup> Launi järgi moodustab diskretsiooni see, et administratsioon on "volitatud" enda kohusepärase vaate ja enda kohusepärase tahte alusel kindlaks määrama, mis peab olema tema tegevuse lähimaks vahetuks eesmärgiks,<sup>142</sup> mistõttu on diskretsioon Launi käsitluses pigem vabadus seaduse determinatsioonist.<sup>143</sup> Analoogselt on diskretsiooni käsitletud ka Forsthoff, kes määratles seda kui tegevuse ja otsustamise mänguruumi, kui valikut paljude samaaegselt võimalike toimingute liikide vahel: A-d teha, B-d teha või ka mitte midagi teha.<sup>144</sup> Forsthoffi käsitus sarnaneb märkimisväärselt Maureri käsitlusega, kes on öelnud, et kaalutusõigusega on tegemist juhul, mil seadus ei seo faktilise koosseisuga mitte ühte õiguslikku tagajärge, (nagu see on seadusega seotud halduse puhul), vaid volitab haldust õiguslikku tagajärge ise kindlaks määrama, kusjuures talle antakse kaks või enam tegutsemisvõimalust või omistatakse teatud tegevusruum.<sup>145</sup> Kokkuvõttes võib öelda, et diskretsioon on seadusandja poolt administratsioonile antud volitus valida kahe või mitme samaväärse õigusliku tagajärje (õigusliku otsustuse) vahel või iseseisvalt otsustada, kas tagajärge rakendada või mitte.<sup>146</sup> Seega võib kaalutusõigus põhineda ka haldusorgani otsustusel sellest, kas haldusorgan üldse tahab rakendada lubatavat abinõu ehk otsusediskretsioonil või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele

<sup>138</sup>K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 10.

<sup>139</sup>W. Jellinek. Gesetz, Gesetzenwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Neudruck der Ausgabe Tübingen 1913. Aalen, 1964, S. 89. Viidatud teoses: K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 14.

<sup>140</sup>W. Jellinek. (viide 136) S. 89. Viidatud teoses: Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 15

<sup>141</sup>W. Jellinek. Verwaltungsrecht. Dritte, durchgesene Aufl. Nachtrag, (1928, Berlin). Offenburg, 1950, S. 29. Viidatud teoses: K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 15

<sup>142</sup>W. Jellinek. (viide 138), S. 29. Viidatud teoses: Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 15

<sup>143</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 15.

<sup>144</sup>E. Forsthoff. Lehrbuch des Vewrwaltungsrechts. Band I Allgemeiner Teil. 10 Neubearb. Aufl. München, 1973. S. 84. Viidatud teoses: K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 15.

<sup>145</sup>H. Maurer. (viide 134), lk 84.

<sup>146</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 23.



võtta ehk valikudiskretsioonil.<sup>147</sup>

Alekand on kohtutäituri kaalutusõigust käsitledes leidnud, et täitemenetluses on HMS §-st 4 tulenev situatsiooni vaba hindamine sunni rakendamisel mõeldav, kuid seejuures on oluline määratleda täitemenetluse formaliseerituse ja kaalutusvabaduse vahekord ning põhimõtted, millest kohtutäitur peab kaalutluse rakendamisel kinni pidama, sest täielikult vaba diskretsioon on mõeldamatu, kuna kohtutäitur kuulub PS § 3 lõikest 1 tulenevalt riigivõimu teostajate hulka, mistõttu peab kogu täituripoolne riigivõimu teostamine toimuma kooskõlas põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seadustega.<sup>148</sup>

Seadustehniliselt väljendatakse kaalutusõiguse rakendamise võimalust enamasti väljenditega nagu “võib”, “tohib”, “on volitatud” jne., kuid üksikuil juhtudel võib kaalutusõiguse kohaldamise õiguse tuletada ka seaduse kontekstist.<sup>149</sup> Vastandiks antud määrangule on kohustus tegutseda, mida väljendatakse enamasti väljendiga “on kohustatud”. “On kohustatud” ettekirjutuse all mõistetakse eelkõige seda, et ametiasutus on kohustatud seadusega sätestatud eelduste täitmisel sooritama üldjuhul teatud toimingut, samas on aga vastavate abinõude rakendamisel ette nähtud erandjuhtumid ebatüüpiliste situatsioonide jaoks. Kui ametiasutus ei rakenda konkreetset juhul abinõusid, peab ta põhjendama nende mitterakendamist ebatüüpilise juhtumiga.<sup>150</sup>

Diskretsioon annab haldusele võimaluse teha ainuvastutusel seadusega suunatud otsuseid. Eelkõige on kaalutusõigus suunatud kasutamiseks üksikjuhtumeil. See tähendab, et haldusorgan peab leidma üksikjuhtumi jaoks sobiva ja asjakohase lahenduse ühest küljest seaduse eesmärki (*ratio legis*) ja teisest küljest konkreetseid asjaolusid arvestades. Ta peab esmalt küsima, milline on eesmärk diskretsioonivolituse andmisel ja millised vaatepunktid on sealjuures olulised ning sellest lähtudes hindama konkreetset juhtumit ja tegema otsuse, unustamata seejuures vajadusel ka otstarbekohasuse ja õigluse põhimõtete kaalumist.<sup>151</sup> Kuigi kaalutusõiguse teostamine on eelkõige ja esmajärjekorras nähtud ette üksikjuhtumi lahendamiseks, siis võib kõrgemalseisev haldusorgan näha ette halduseeskirjades kaalutusõiguse ühtse teostamise temale alluvates asutustes. Samas ei tohi unustada, et ka üldine kaalutusõiguse teostamine on seotud seaduse eesmärgiga ja ei ole suunatud mitte üksikjuhtumile vaid tüüpolekorrale.<sup>152</sup> Maurer lisab, et kaalutusõiguse rakendamine üksikjuhtumil võib sattuda vastuollu üldisega. Seetõttu tuleb iga kord kontrollida, kas ja millises

---

<sup>147</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 85.

<sup>148</sup>A. Alekand. (viide 9), lk 41.

<sup>149</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 85.

<sup>150</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 28.

<sup>151</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 86.

<sup>152</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 87.

ulatuses üldine kaalutusõiguse kasutamine üldse on lubatav.<sup>153</sup>

Kaalutusõiguse rakendamise võimalusega ei anta haldusele vabadust ega suvalisust, mistõttu ei saa rääkida vaba kaalutusõiguse olemasolust, vaid üksnes kohusepärasest õiguslikult seotud diskretsioonist.<sup>154</sup> Diskretsiooni teostamisel on haldusorgan seega seotud õiguslike piiridega ega tohi neist väljuda. Diskretsioon peab olema õiguspärane<sup>155</sup>, seda tuleb teostada lähtuvalt volituse eesmärgist ja seaduslikest piiridest.<sup>156</sup> Diskretsiooni teostamise õiguslikeks piirideks on teokoosseis, kogu seaduse eesmärk ja mõte ning põhiseadusest tulenev õiguslik kontroll. Kuna seadusandja on riigi täitefunktsiooni delegeerinud eraõiguslikele isikutele ehk kohtutäituritele, siis on ka kohtutäitur avalik-õigusliku ülesande täitjana kaalutusõiguse teostamisel kohustatud diskretsiooni teostamise piire järgima.

Teokoosseisu olemasolu on eelduseks normi rakendamisele<sup>157</sup>, mistõttu peab selleks, et saaks üldse asuda kaalutusõigust teostama, olema täidetud kaalutusnormi abstraktne faktiline koosseis.<sup>158</sup> Diskretsiooninormi rakendaja ülesandeks on kindlaks teha see, kas reaalses tegelikkuses esinevad faktilised asjaolud vastavad abstraktse faktilise koosseisu tunnustele. Seega on esiteks oluline faktiliste asjaolude hindamine, kuna administratsiooni tegevus peab rajanema faktilisel situatsioonil ning teiseks peab normi rakendaja õigesti tõlgendama normi abstraktset teokoosseisu ning teostama õiguspärase subsumeerimise.<sup>159</sup> Kui subsumeerimine ei õnnestu, siis ei ole antud kaalutusnormi kohaldamine konkreetse üksikjuhtumi suhtes võimalik.<sup>160</sup>

Peale teokoosseisu on kohtutäitur diskretsiooni teostamisel seotud ka vastava seaduse eesmärgi ja mõttega, mis tähendab, et ta ei tohi järgida seadusest mittetulenevaid eesmärke.<sup>161</sup> Tõlgendamise abil tuleb leida need kriteeriumid, millest seadusandja on seaduse loomisel lähtunud ja mida oluliseks pidanud.<sup>162</sup> Seadusandja eesmärkide järgimise olulisust on nentunud ka Friauf, kes on rõhutanud, et diskretsioonivolitust tuleb igakordselt realiseerida ainult vastavalt selle eesmärgile<sup>163</sup>, vältides seejuures teisi motiive. Eeltoodust tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et haldusorgan peab

<sup>153</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 87.

<sup>154</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 87.

<sup>155</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 31.

<sup>156</sup>H.Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>157</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 31.

<sup>158</sup>K. Pikamäe. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö, 2003, lk 24.

<sup>159</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 32.

<sup>160</sup>V. Kutšmei. (viide 3), lk 27.

<sup>161</sup>H.-W. Arndt, W. Rudolf. Öffentliches Recht: Grundriss für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft. 10., überarb. Aufl. München, 1994, S. 230. Viidatud teoses: K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 32.

<sup>162</sup>K. Pikamäe (viide 158), lk 25.

<sup>163</sup>E. Schmidt-Aßmann. Besonderes Verwaltungsrecht. 10., neuebearb. Aufl. Berlin, New York, 1995, S. 130. Viidatud teoses: K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 34.

diskretsiooni teostamisel lähtuma seadusandja eesmärgist, hoidudes seejuures omavolist ja subjektiivsest suvast.<sup>164</sup>

Kaalutusõiguse teostamise piirid pole määratletud mitte ainult seaduse eesmärgiga, vaid ka põhiseaduslike väärtustega.<sup>165</sup> Pikamäe on kõige olulisemateks põhimõteteks kaalutusõiguse kohaldamisel pidanud võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>166167</sup>

Võrdse kohtlemise ja seaduse ees võrdsuse põhimõtte sisuks on võrdses olukorras olevatele isikutele samalaadse, võrdse kohtlemise ja seaduse kaitse võimaldamine. Võrdse kohtlemise põhimõtte tähendab, et võrdseid (sarnaseid) olukordi tuleb käsitleda võrdselt ning ebavõrdselt ebavõrdselt, juhul kui erimoodi käsitlemine on objektiivselt õigustatud ja põhjendatud. Kutšmei kirjutab, et kuna täitemenetlus on juba olemuslikult suunatud üksikjuhtumi lahendamisele, siis on tõenäoliselt võimatu leida kahte täpselt ühtemoodi kulgenud menetlust. Kõige olulisemaks peab Kutšmei sissenõudja eelistamise keeldu<sup>168</sup>, mööndes seejuures siiski, et see, milline võlgniku vara kui suures ulatuses millise sissenõudja kasuks arestitakse, sõltub kohtutäituri kaalutlustest. Võrdse kohtlemise põhimõttest tuleneb, et need kaalutlused ei tohi viia teatud konkreetsete sissenõudjate eelistamiseni.<sup>169</sup>

Kaalutusõiguse teostamise oluliseks elemendiks peetakse ka otstarbekust, mis on mänginud tähtsat rolli paljude katsete puhul käsitleda diskretsiooni kui õiguse ja seadusega mitteseotud vaba valikut. Teooria, mis seostas otstarbekuse küsimuse vaba diskretsiooniga, tegi kõigis haldusõiguse valdkondades ranget vahet õiguspärasuse (legaliteedi) ja otstarbekuse (opurtuniteedi) vahel. Kaasajal käsitletakse administratsiooni diskretsiooni siiski kui õiguse poolt determineeritud tegevust, mis ei tähenda aga seda, et otstarbekuse element oleks haldusõiguses täielikult välistatud.<sup>170</sup> Opurtuniteediprintsiibi käsitlemisel täitemenetluse võtmes tuleb tunnistada teatavat vastuolu, et mitte öelda ebakõla, täitemenetluse eesmärkide ning kohtutäituri ametitegevusest tuleneva rikastumise vahel. Alekand on otstarbekuse printsiibi rakendamist täitemenetluses pidanud küsitavaks<sup>171</sup> ning rõhutanud, et otstarbekust kaalutluse üheks piiriks võttes peab alati arvestama põhiõiguste kaitse primaarsusega ja sellega, et otstarbekusega ei saa põhjendada põhiõiguste riivet

---

<sup>164</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 33.

<sup>165</sup>M. Sillaots. Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaal-euroopalikus õiguskorras, Tartu: Atlex, 1997, lk 63.

<sup>166</sup>K. Pikamäe (viide 158), lk 26.

<sup>167</sup>Proportsionaalsuse põhimõttest vaata täpsemalt punktist 2.1.

<sup>168</sup>V. Kutšmei. (viide 3), lk 27.

<sup>169</sup>V. Kutšmei. (viide 3) lk 28.

<sup>170</sup>K. Merusk. (viide 138), lk 33.

<sup>171</sup>A. Alekand (viide 9), lk 51.

suuremal määral kui see on menetluse eesmärgi seisukohalt vajalik.<sup>172</sup> Alekandi seisukohtadega on nõustunud ka Kutšmei, kes on Uzelac'i seisukohtadele viidates püstitanud küsimuse veelgi teravamalt: kas kohtutäitur võib kaalutlusõiguse teostamisel lähtuda ka äriloogikast?<sup>173</sup> ning jõudnud seisukohale, et seadusandja on andnud kohtutäiturile võimaluse teha teatud juhtudel otsuseid oma äririskist lähtudes ning otsustada nt oma vahendite investeerimise üle täitekuludesse (TMS § 40 lg 4) või selle üle kas panna kinnisasjad enampakkumisele ühiselt juhul, kui kohtutäituri arvates annab ühine pakkumine suurema tulemi või hoiab kokku täitekulusid.<sup>174</sup> Kutšmei on jõudnud seisukohale, et kohtutäituri võimalus rakendada täitemenetluse läbiviimisel oma äriloogikat on siiski äärmiselt piiratud ning peab igal juhul lähtuma seaduse mõttest ja eesmärgist, olemata seejuures täitemenetluse läbiviimise sihiks.

Maurer on võimalikud erinevad kaalutlusvead jaganud diskretsiooni piiride ületamiseks, diskretsiooni mittekasutamiseks, diskretsiooni valeks kasutamiseks ja põhiõiguste ning üldiste haldusõiguste rikkumiseks.<sup>175</sup>

Diskretsiooni piiride ületamisega on tegemist siis, kui asutus valib diskretsiooninormiga sätestamata õigusliku tagajärje<sup>176</sup> ehk võtab endale suurema otsustamispiiri kui seadus talle lubab.<sup>177</sup> Sellise käitumisega rikub haldusorgan kaalutlusnormist tulenevaid objektiivseid piire.<sup>178</sup> Ettemaksu küsimuse juures oleks kohtutäituri poolt diskretsiooni piiride ületamisega tegemist kindlasti juhul, kui kohtutäitur nõuaks sissenõudjalt suuremat kohtutäituri tasu ettemaksu kui KTS § 35 küsida võimaldab.

Maurer käsitleb diskretsiooni mittekasutamist kui olukorda, mil asutus ei kasuta talle antud kaalutlusõigust näiteks lohakusest või arvab ekslikult, et tal on kohustavate normide tõttu tegutseda või mitte tegutseda.<sup>179</sup> Merusk on asunud seisukohale, et kaalutlusõiguse mittekasutamiseega on tegemist siis, kui otsustav ametiasutus loeb ennast olevat seotud seadusega ja sellepärast ei kasuta ta ka seda õigust, kuna ta ei saa aru, et seadus on talle andnud kaalutlusõiguse teostamise volituse.<sup>180</sup> Kuid ainuüksi fakt, et haldusorganile on antud võimalus rakendada kaalutlusõigust, ei tähenda, et

---

<sup>172</sup> A. Alekand. (viide 9), lk 52.

<sup>173</sup> A. Uzelac. The role played by bailiffs in the proper and efficient functioning of the judicial system – an overview with special consideration of the issues faced by countries in transition. Ettekanne seminaril: The role, organization, status and training of bailiffs. 19-20.09.2002, Varna, Bulgaria. (Internetis kättesaadav: [http://alanuzelac.from.hr/pubs/B18Varna-Bailiffs\\_eng.pdf](http://alanuzelac.from.hr/pubs/B18Varna-Bailiffs_eng.pdf)) 29.04.2014

<sup>174</sup> V. Kutšmei. (viide 3), lk 29.

<sup>175</sup> H. Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>176</sup> H. Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>177</sup> K. Merusk. (viide 138), lk 45.

<sup>178</sup> K. Pikamäe. Kaalutlusvigadest. Juridica, 2006, nr 2, lk 79.

<sup>179</sup> H. Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>180</sup> K. Merusk. (viide 138), lk 47.

otsuse võib lihtsalt vastu võtta ka juhul, kui asutusel on õigus kaalutleda, kas teha midagi või mitte. Igal konkreetsel juhul tuleb siiski kontrollida, kas antud juhul on sekkumine kohane.<sup>181</sup> TMS § 40 lõige 1 sätestab kohtutäiturile võimaluse nõuda eriti suurte täitekulude nagu kauba veo, ladustamise, valve ja muude sääraste kulude, ettemaksmist kohtutäituri ametialasele arvelduskontole kindlaksmääratud tähtpäevaks.<sup>182</sup> Diskretsiooni vale kasutamisega on tegemist juhul, kui kohtutäitur hakkab TMS § 40 lõikele 1 viidates sissenõudjalt nõudma kõigi võimalike täitekulude ettemaksmist, kontrollimata eelnevalt, kas tegemist on suurte täitekuludega ja kas ettemaksu küsimine on igal konkreetsel juhul kohane.

Diskretsiooni vale kasutamisega (diskretsiooni kuritarvitamisega) on tegemist juhul, kui asutus ei lähtu ainult diskretsiooni eesmärgist. Selle eksimuse põhjus on seotud eespool mainitud kaalutusõiguse mõttega. Asutus tegutseb selle järgi kaalutusõigust rikkudes, kui ta seaduslikku eesmärki ei järgi või kui ta diskretsiooni teostamisel ei kaalu piisavalt olulisi seisukohti.<sup>183</sup> KTS § 29 lõikest 2 tulenevalt on kohtutäituri õigus nõuda ettemaksu seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses. Ettemaksu tasumisest on vabastatud vaid isikud, kes esitavad täitmiseks elatisraha nõude.<sup>184</sup> Autori hinnangul võib diskretsiooni valeks kasutamiseks pidada KTS § 29 lõike 2 alusel kõigilt avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt ettemaksu nõudmist, kuivõrd sel juhul pole lähtutud ainult diskretsiooni eesmärgist ning on liigselt kaldutud diskretsiooni otstarbekuse kriteeriumi poole.

Põhiõigused ja haldustoimingute põhimõtted, eriti vajalikkus ja proportsionaalsus, on kaalutusõiguse objektiivsed piirid. Samas tuleb neid ka kaalutusõiguse teostamisel järgida, kuivõrd nad täiendavad diskretsiooni piiride ületamise keelu põhimõtet ja diskretsiooni vale kasutamise keelu põhimõtet ning nende rikkumine muudab diskretsiooniotsuse ebaõigeks.<sup>185</sup>

Kutšmei on leidnud, et seadus kohtutäituri kaalutusotsuse jaoks kohustuslikke vorminõudeid ei sätesta, samuti ei ole üldjuhul nõutud menetlusosaliste teavitamine otsuse motiividest.<sup>186</sup> Täitekulude ettemaks on siin küll erandiks, kuivõrd tulenevalt TMS § 39, peab kohtutäitur olema võimeline täitekulude suurust dokumentaalselt tõendama. Kuna täitekulude ettemaksu küsimise otsustamisel on kohtutäituri poolt tegemist kaalutusõiguse teostamisega, siis on siinkohal paslik käsitleda ka Riigikohtu seisukohta seoses kohtutäituri kaalutusotsuse vormistamisega, mille kohta leidis kohus, et soovituslik oleks, kui kohtutäitur märgiks kaalutusotsuse lühikese põhjenduse täitetoimikusse ning lisas, et kindlasti peab kohtutäitur suutma kaalutusotsust põhjendada juhul, kui

<sup>181</sup>H. Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>182</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005), (viide 72).

<sup>183</sup>H. Maurer. (viide 134), lk 88.

<sup>184</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78).

<sup>185</sup>H. Maurer. (viide 134), lk 89.

<sup>186</sup>V. Kutšmei. (viide 3), lk 31.

võlgnik esitab sellekohase kaebuse<sup>187</sup>. Kuna täitekulude ettemaksu küsitakse sissenõudjalt siis on antud juhul puudutatud pooleks just sissenõudja, mistõttu on kohtutäituril täitekulude ettemaksu tõendamise kohustus eelkõige sissenõudjale, kes võib juhul, kui kohtutäitur rakendab TMS § 40 lõikes 3 sätestatud võimalust ja jätab täitetoimingu täitekulude ettemaksuga mittenõustumise või täitekulude ettemaksu tasumata jätmise korral tegemata, esitada sel juhul ka kaebuse kohtutäituri tegevuse peale. Sel juhul peaks kaalutlusotsuse tegemine ja kaalutlused, millest kohtutäitur otsuse tegemisel lähtus, olema märgitud ka täitetoimikusse.

Pikamäe väidab, et kõige levinumaks kaalutlusveaks halduse poolt on diskretsiooni väärkasutus.<sup>188</sup> Kuivõrd kaalutlusõiguse väärkasutuse alla saab liigitada nii eksimuse faktilistes asjaoludes kui ka kaalutlusõiguse kuritarvitamise<sup>189</sup>, siis on mõisteta, miks moodustab diskretsiooni väärkasutus kõige suurema osa kaalutlusõiguse kohtuliku kontrolli puudutavatest kohtulahenditest.<sup>190</sup> Merusk on nimetanud diskretsiooni kuritarvitust puudutavateks peamisteks juhtumisteks olukordi, mil haldusotsus ei rajane asjakohasel kaalutlusel<sup>191</sup>, haldusotsuse tegemisel on rikutud võrdsuse põhimõtet<sup>192</sup> ning juhtumit, mil kaalutlusotsuse tegemisel on rikutud proportsionaalsuse printsiipi.<sup>193</sup> Kohtutäituri tasu ja täitekulude ettemaksu küsimise osas kaalutlusõiguse rakendamist käsitletakse täpsemalt järgnevas peatükis.

---

<sup>187</sup> Riigikohtu 06.04.2010 määrus nr 3-2-1-14-10, punkt 15.

<sup>188</sup> K. Pikamäe. Kaalutlusvigadest. *Juridica*, 2006, nr 2, lk 79.

<sup>189</sup> A. Alekand. (viide 9), lk 54.

<sup>190</sup> K. Pikamäe. Kaalutlusvigadest. *Juridica*, 2006, nr 2, lk 79.

<sup>191</sup> K. Merusk (viide 138), lk 53.

<sup>192</sup> K. Merusk (viide 138), lk 54.

<sup>193</sup> K. Merusk (viide 138), lk 55.

### **3. Põhilised ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses**

Riigil lasub kohustus tagada oma kodanikele nende õiguste tõhus kaitse mõistliku aja jooksul. Antud ülesanne hõlmab riigi kohustust tagada nõuete korrektne, efektiivne ja tähtaegne sundtäitmine nii eraõiguslikele sissenõudjatele kui ka avaliku huvi sfääri langevate avalik-õiguslike nõuete osas, kindlustades läbi õigusrahu ja õiguskindluse kinnistamise riigi korrapärase toimimise. Eeltoodust tuleneb ka avalik-õiguslike sissenõudjate kohustus anda täitmisele kõik avalik-õiguslikest suhtest tulenevad nõuded, hoolitsedes seejuures, et oleks tagatud riigi eelarvevahendite säästlik ja eesmärgipärane kasutamine.

#### **3.1. Kohtutäituri tasu ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses**

##### **3.1.1 Kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja suhe kohtutäituri tasu ettemaksu küsimuse otsustamisel**

Esmalt tuleks ettemaksu küsimuse lahendamisel võtta arutluse alla avalik-õigusliku sissenõudja ja kohtutäituri suhe. Käesoleva töö punktis 1.1.4 käsitlesime täpsemalt kohtutäituri ja sissenõudja suhte erisusi ning jõudsime teemat pealiskaudselt käsitledes järeldusele, et kohtutäituri suhe võlgniku ja sissenõudjaga on alati haldussuhe, mis kuulub avalikku õigusesse. Samas nentisime ka, et õpetus menetluse kolmnurksuhtest peab paika vaid võrdsete menetlusosaliste vahel ning et teatud juhtudel tuleb siiski jaatada subordinatsioonisuhte olemasolu kohtutäituri ja avalik-õigusliku sissenõudja vahel ning seda eriti Eestis, kus täitemenetlus toimib avalik-õiguslike sissenõudjate seisukohast universaalse ja monopoolse menetlusena. Autor on seisukohal, et kuivõrd avalik-õiguslike nõuete sundtäitmisele suunamine on avalik-õiguslike sissenõudjate kohustus, mitte võimalus ning tulenevalt oma staatusest on avalik-õiguslike nõuete täitmise võimalused sissenõudjate jaoks äärmiselt piiratud, siis tuleb jaatada ka kohtutäituri monopoolset seisundit haldustäitemenetluses ning sellest tulenevat avalik-õigusliku sissenõudja teatavas ulatuses ebasoodsamat seisundit võrreldes eraõigusliku sissenõudjaga.

Jennsen on oma magistritöös avaldanud arvamust, et täitemenetluses on huvitatud ning kohustatud isik ja et täituritasu maksmise kohustuse võiks seada ka sissenõudjale, kelle huvides toimingud tehakse. Seejuures viitab Jennsen 2001. aastal läbiviidud täitemenetluse reformi eeskujuks olnud Prantsusmaale, kus täitemenetluse regulatsioon sätestab täituritasu maksmise kohustuse rahaliste nõuete sissenõudmisel nii võlgnikule kui ka sissenõudjale, rõhutades, et sissenõudja osa täituritasust

on seejuures suurem.<sup>194</sup> Kuivõrd Prantsusmaal moodustub kohtutäituri tasu toimingupõhiselt ning Eestis pigem nõudepõhiselt, siis ei ole kohustusliku ettemaksu rakendamise puhul autori arvates tegemist vaid ühe põhimõtte muutmisega. Autori hinnangul ei tuleks olemasoleva kohtutäituri tasutamise süsteemi kujundamisel lähtuda mitte 2001 aasta täitemenetluse reformi läbiviimisel eeskujuks olnud riikide täitemenetluse süsteemist, kuivõrd antud süsteemidest võidi üle võtta küll teatud sturktuurid ja põhimõtteid, kuid see ei tähenda, et need ühilduksid probleemilt ka meie praegu kehtiva regulatsiooni ning nende põhimõtetega, millest lähtudes on meie täitemenetluse alast seadusandlust seni kujundatud.

Avalik-õiguslike sissenõudjate ebasoodsam seisund väljendub eelkõige asjaolus, et avalik-õiguslik sissenõudja ei saa ise valida kohtutäiturit, kellele tema nõue täitmiseks suunatakse. Antud kitsendus on vajalik ja põhjendatav, kuna see väldib riigi nõ. „ihutäiturite“ tekkimist, mida toodi välja ka juba 2001. aastal läbi viidud täitemenetluse reformi võimaliku tagajärjena. Samas tõstatab see avalik-õigusliku sissenõudja jaoks mitu kohtutäituri tasu ettemaksuga seonduvat võimalikku ebameeldivat aspekti. Esiteks pole sissenõudjal võimalik ise valida kohtutäiturit, kes tema nõude täitmisega tegelema asub. Kuigi tuleb eeldada, et kõik kohtutäiturid on sama efektiivsed, siis paraku see praktikas nii ei ole ning võlgnevuse laekumine oleneb suuresti kohtutäituri aktiivsusest täitemenetluse algatamisel, pangakontode arestimisel ning kinnis- ja registervarale keelumärgete seadmisel. Teine probleem tekibki juhul, kui kohtutäitur peaks nõudma sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu ning sissenõudja ei soovi ettemaksu maksta. Enamasti ei soovi avalik-õiguslikud sissenõudjad nõuetelt ettemaksu maksta, kuna avalik-õiguslike nõuete täidetavus on endiselt kehv<sup>195</sup> ning avalik-õigusliku sissenõudja jaoks tähendab ettemaksu tasumine seda, et lisaks sundtäitmisel oleva nõude võimalikust mittetäitmisest tulenevale kahjule lisandub ka kohtutäiturile makstav ja KTS §-i 33 lõike 4 kohaselt ettemaks, mida sissenõudjale nõude mitterahuldamise korral ei tagastata. Lisaks eeltoodule saavad avalik-õiguslikud sissenõudjad enamuse rahast riigieelarvest ning pole osanud asutuse eelarvet koostades arvestada ulatuslike kuludega täitemenetlusele. Võib loomulikult väita, et asutused peaksid sellise lisakuluga arvestama ning üksikutel juhtudel ka kindlasti leitakse võimalus sellised kulud katta, kuid juhul kui ettemaksu küsitakse paljudel või isegi enamikel juhtudel, puudub sissenõudjatel võimalus selliste massilisi ning prognoosimatu iseloomuga kulusid ette näha ja katta.

---

<sup>194</sup>K. Jennsen. (viide 48), lk 12.

<sup>195</sup>Täitestatistika 2011. aasta kohta

(Internetis kättesaadav: [http://www.kpkoda.ee/doc/T%C3%A4itestatistika+2011+n%C3%B5uete+j%C3%A4rgi\\_0.pdf](http://www.kpkoda.ee/doc/T%C3%A4itestatistika+2011+n%C3%B5uete+j%C3%A4rgi_0.pdf) )



### 3.1.2 Kohtutäituri kaalutlusõigus ettemaksu küsimuse otsustamisel

KTS § 29 lõike 2 võimaldab kohtutäituri küsida sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses, välistades ettemaksu küsimise võimaluse vaid elatisraha nõude täitmisele andmise puhul. Peale KTS § 29 lõike 2 reguleerivad kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise võimalust veel vaid § 33, mis käsitleb ettemaksu tasutama jätmist ja ettemaksu tagastamist ning § 35, mis käsitleb juba täpsemalt nõutava ettemaksu summasid. Seaduses pole kohtutäituri tasu ettemaksu küsimisele seatud mitte mingeid piiranguid ning KTS § 29 lõike 1 esimene lause sisaldab fraasi „on õigus nõuda“, siis tuleb eeldada, et seadusandja ongi soovinud jätta kohtutäiturile antud küsimuses diskretsiooni rakendamise võimaluse. Kuna seadus kohtutäiturile ettemaksu küsimisel piiranguid ei sätesta, siis tekibki küsimus, millistest kaalutlustest võib ja peaks kohtutäitur kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmisel lähtuma ja millised on tingimused, millal oleks õigustatud kohtutäituri poolt avalik-õiguslikult sissenõudjalt ettemaksu küsimine?

Siinkohal tuleb meele pidada 2001 aastal läbi viidud täitemenetluse reformi, mille üheks eesmärgiks oli vähendada riigipoolseid täitekuluseid ning panna täitemenetluse kulude kandmine eelkõige nende isikute õlgadele, kes on täitemenetluse põhjustanud ning kohtutäituri „teenust“ tarbinud. Antud põhimõttega läheb vastuollu KTS § 30 lõikes 1 väljendatud kohustus ettemaksu tasumiseks isikule, kes taotleb menetlustoimingu tegemist. Kuna täitemenetluse algatamist taotleb TMS § 23 lõikest 1 tulenevalt sissenõudja, siis oleks sissenõudjal kui täitemenetluse algatamist (menetlustoimingu tegemist) taotlenud isikul igakordne kohustus ja kohtutäituri KTS § 29 lõikest 2 ja KTS § 30 lõikest 3 tulenev igakordne õigus nõuda sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu, sest seadus ettemaksu küsimisele piiranguid ei sea.

Õiguspärase diskretsiooniotsuse tegemiseks peab haldusorgan igakordselt hindama iga üksikjuhtumi faktilisi asjaoluseid ja igal konkreetsel juhul otsustama, kas kaalutlusnormi sisu on seaduse eesmärki (*ratio legis*) ja konkreetseid asjaoluseid arvestades üksikjuhtumi lahendamise jaoks sobiv ja asjakohane lahendus. Samasugustest kriteeriumitest peaks ettemaksu küsimise otsustamisel igakordselt lähtuma ka kohtutäitur, jälgides, et diskretsiooni teostamise õiguslikeks piirideks oleksid teokoosseis, kogu seaduse eesmärk ja mõte ning põhiseadusest tulenev õiguslik kontroll.

Antud juhul on kaalutlusnormi sisuks „kohtutäituri on õigus nõuda tasu ettemaksu seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses“. Kuna seadusandja pole näinud kohtutäituri ette mitte ühtegi kriteeriumi, millest kaalutlusotsuse tegemisel lähtuda, siis tuleb eeldada, et kohtutäitur peaks lähtuma esmajoones seaduse mõttest ja eesmärgist ning hindama, kas ettemaksu küsimine konkreetsel juhul arvestab seaduse eesmärki või mitte ning kas ettemaksu küsimine on sobiv ja

asjakohane lahendus. Esmalt tuleks selleks kindlaks teha, milline oli seadusandja kavatsus konkreetse sätte, seaduse ja vaatluse all oleva sätte võimalikku kohaldamist mõjutavate teiste sätete väljatöötamisel. Selleks annavad seaduse rakendajale juhtnöörid nii seaduse tekst ise, selle eelnõud ja eelnõude seletuskirjad kui ka olemasolev kohtupraktika. Seega peaks kohtutäitur esmalt küsima, milline oli seadusandja eesmärk diskretsiooni volituse andmisel, millised vaatepunktid on sealjuures olulised ning kuidas peaks sellest lähtudes hindama konkreetset juhtumit, unustamata seejuures vajadusel ka otstarbekohasuse ja õigluse põhimõtete kaalumist.<sup>196</sup>

Kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise võimalus oli sätestatud juba 2001. aastal kehtima hakanud uues täitemenetluse seaduses, millega asusid Eestis täitemenetlust läbi viima vabakutselised kohtutäiturid. Seega pole sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise võimaluse puhul tegemist mitte seaduses sätestatud uue võimalusega, vaid juba täitemenetluse vabakutselistele kohtutäituritele üleandmisest alates kehtinud regulatsiooniga. Samas tasuks seejuures vaadata varasemalt kehtinud seadusandlust ning seda, millised eesmärgid seadusandjal antud sätte regulatsiooni sisseviimisel võisid olla.

Täitemenetluse reformi läbiviimisel tõusetus palju küsimusi, milledest peamine oli selleks ajaks täitevosakondades menetlusse võetud ja täitmisel olevate nõuete üleandmine uutele vabakutselistele kohtutäituritele, kes pidid koheselt menetluses olevate täiteasjade sundtäitmist jätkama. Problemaatiline oli ka see, kas vabakutselised kohtutäiturid tulevad ise toime. Eeltoodud probleemidega seoses tõusetus ka vastuoluline küsimus – kas ja kuidas peaks riik andma alustavatele kohtutäituritele „starditoetust“, kuivõrd uued kohtutäiturid pidi ju koheselt sundtäitmist jätkama, kuid ametitegevusest tulenevat stardiraha neil selle tegevuse elluviimiseks puudus. Leiti, et ka riik ei saa anda täituritele olulist toetust, kuna siis oleks osaliselt kaduma läinud üks reformi mõte – vabastada riigieelarve täitesüsteemi ülalpidamisest. Lõpuks jäädigi versiooni juurde, mille järgi võimaldati kohtutäituritel kuni 2001. a lõpuni kasutada täitevosakondade ruume, arvuteid ja internetiühendust ning tasuti kõikidele kohtutäituritele ettemaks täitevosakondade menetluses olnud avalik-õiguslike nõuete üleandmise eest.<sup>197</sup>

Seega tuleb nentida, et kuigi täitemenetluse reformi tulemusena maksti kohtutäituritele küll kõikidelt avalik-õiguslikelt nõuetelt ettemaksu, kuid antud ettemaksu eesmärk polnud mitte riigile (avalik-õiguslike sissenõudjate) ettemaksu kohustusele või kohtutäituritele sellise ettemaksu küsimise tava loomine, vaid alustavatele kohtutäituritele tegevuse alustamiseks ja eesmärgipäraseks läbiviimiseks stardiraha võimaldamine ohverdamata sellega täitemenetluse reformi peamist

---

<sup>196</sup>H. Maurer. (viide 134), lk 86.

<sup>197</sup>J. Ots (viide 40), lk 96-97.

eesmärki – lõpetada täitemenetluse riigipoolne doteerimine.

Ühtlasi ei tasuks siinkohal unustada täitemenetluse reformi teisi eesmärke – täitemenetluse vabakutselistele kohtutäituritele üleandmisega taotleti võimalikult kiiret ja efektiivset täitemenetlust läbi konkurentsi tekkimise. Kohtutäituri tasu maksmise kohustus pandi võlgnikule ühtlasi seetõttu, et vähendada riigi eelarvelisi kulusi täitemenetlusele, kuid teisalt ka seetõttu, et tekitada kohtutäiturieses soovi nõudeid sisse nõuda kiiremini ja tulemuslikumalt. Antud eesmärke sooviti saavutada läbi erasektori juhtimisvõtete ja – võimaluste kasutamise, „kuna raha saamise võimalus motiveerib“.<sup>198</sup> Kuivõrd kohtutäituri tasu maksmise kohustus on pandud võlgnikule, siis on ka kohtutäituri suurem motivatsioon võlgnevust kiiremini sisse nõuda. Sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu küsimine aga kaotab selle täitemenetluse reformiga taotletud eesmärgi mõtte, kuivõrd juhul, kui kohtutäitur ei suuda võlgnevust sisse nõuda, siis puudub tal KTS § 33 lõikest 4 tulenevalt kohustus tagastada sissenõudjale kohtutäituri tasu ettemaks.

Kuigi KTS § 30 lõike 1 esimene lause sätestab, et menetluse alustamise tasu maksab isik, kes ametitoimingu tegemist taotleb, siis ei tohi siin unustada ka täitemenetluse reformiga taotletud eesmärki - panna täitemenetluse kulude kandmine võlgniku õlgadele. Antud seisukohta toetavad ka KTS § 30 lõike 1 teine lause ja lõige 2, millest tulenevalt tasub menetluse alustamise ja menetluse põhitasu võlgnik, välja arvatud kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Vastupidisele seisukohale on oma magistritöös asunud Jennsen, kes postuleerib, et käesolevaks ajaks on täituritasu ettemaksu osas kujunenud olukord, kus konkurents nõuete pärast on kohtutäiturid sundinud avalikõiguslike nõuete osas (avalik-õiguslikud nõuded aga moodustavad kohtutäituri menetluses olevatest nõuetest valdava enamuse) täituritasu ettemaksu nõudest loobuma. Olen seisukohal, et selline surve ohustab suurel määral täiturite jätkusuutlikku tegevust, kuna just avalik-õiguslike nõuete puhul on rahuldamata jäävate nõuete osakaal suur ja seetõttu toimiv ettemaksu süsteem võimaldaks pinget finantseerimata kulutustele maandada.<sup>199</sup> Autor jagab Alekandi seisukohta, kes on öelnud, et seaduse kohaselt ei ole ettemaksu nõudmine kohtutäituri kohustus, vaid õigus.<sup>200</sup> See tähendab, et kuigi erandlikel juhtudel on kohtutäituri võimalus nõuda sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu, siis ei tähenda see, et antud praktika peaks olema või saama tavapäraseks.

Järgnevalt tuleks vaadelda kaalutlusotsuse tagajärjel ettemaksu küsimise olulist eeldust – nimelt eeldab kaalutlusotsus iga juhtumi individuaalset hindamist, mille tulemusel peab kohtutäitur jõudma otsusele, kas kohtutäituri tasu ettemaksu küsimine on konkreetsel juhul asjakohane ja sobiv. Selleks

---

<sup>198</sup>T. Annus. (viide 35), lk 226

<sup>199</sup>K. Jennsen. (viide 48), lk 12.

<sup>200</sup>A. Alekand. Mis on kohtutäituri tasu? Juridica, 2004, nr 4, lk 258.

pole seadusandja kohtutäiturile mitte ühtegi juhust andnud, pannes kohtutäituri sellega äärmiselt keerulisse olukorda. Kohtutäituriid tegutsevad küll avalikke ülesandeid täites, kuid siiski eraõiguslike ettevõtjatena, mistõttu ei saa praktikas eeldada, et kohtutäitur jätab kasutamata võimaluse endale tasu määrata seal, kus see võimalus on talle seadusega antud. Õiglase kaalutusotsuse langetamiseks on kohtutäitur seetõttu sunnitud jätma kõrvale enda eraõiguslikust staatuses tulenevad ärilised eesmärgid ning otsustama, milline on konkreetset juhul võimalus, et kohtutäituri õnnestub kohtutäituri tasu välja nõuda võlgnikult. Kuivõrd täitemenetluses kehtib ka ristsubsideerimise põhimõte, millest tulenevalt kaetakse ka osade väiksemate täitemenetluste kulud suuremate täitemenetluste kulude arvelt, siis muutub kohtutäituri konkreetset juhul otsuse tegemine veelgi raskemaks, sest paratamatult arvestab täitur ka oma üldise majandusliku seisukorraga ning sooviga saada äritegevusest kasumit ehk lähtub otsuse tegemisel oma ärioloogikast ehk oportuuniteediprintsiibist. Kohtutäituriid tegutsevad küll avalikke ülesandeid täites, kuid siiski eraõiguslike ettevõtjatena, mistõttu ei saa praktikas eeldada, et kohtutäitur jätab kasutama võimaluse endale tasu määrata seal, kus see võimalus on talle seadusega antud.<sup>201</sup> Alekand on asunud seisukohale, et kohtutäituri tasu ettemaksu küsimine ei sõltu mitte sissenõudja usaldusväärsusest, vaid võlgniku maksevõimest.<sup>202</sup> Praktikas on aga konkreetsete tingimuste arvestamise nõue tahaplaanile jäänud ja paljud täituriid küsivad ettemaksu kõigilt avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt, järgimata seejuures kaalutusõiguse õiguspärase rakendamise eeldust - hinnata iga üksikjuhtumi asjaolusid eraldi. Järelevalvet kohtutäituriid tegevuse üle, sh. ka kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulu ning kohtutäituri tasu ettemaksu võtmise seaduslikkuse üle teostab KTS § 54 lõikest 1 tulenevalt Justiitsministeerium. Justiitsministeeriumi 2011, 2012, ja 2013. aastal läbi viidud kohtutäituriid riikliku järelevalve aruannetes<sup>203</sup> ei ole ettemaksu nõudmisega seotud rikkumisi mainitud, kuid see pole ka imekspandav, kuivõrd igasuguste kriteeriumide puudumisel on ka kohtutäituri tasu ettemaksu küsimuse seaduslikkust väga keeruline kontrollida.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kuna kohtutäitur täidab temale pandud avalik-õiguslikku ülesannet ja riigi ülesannete täitmist tuleb rahastada eeskätt riiklike maksude ja lõivude arvelt, siis on kohtutäituri tasu, lähtudes kohtutäituri ülesannetest ja tasu olemusest, avalik-õiguslik kohustus Põhiseaduse § 113 mõttes. Kohtutäituri tasumäärad kehtestab riik ja neid ei ole võimalik muuta kohtutäituri menetluses osalejate taotlusel. Seega ei tohi kohtutäituriid makstavat tasu muuta ei menetlusosalised ega kohtutäitur, olenemata seejuures sellise muutmise aluseks oleva soovi

---

<sup>201</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (Internetis kättesaadav: <http://www.koda.ee/public/tmp1F91ECEB-10C7-44F7-AF08-5FFA27350202.pdf>)

<sup>202</sup> A. Alekand. (viide 200), lk 258.

<sup>203</sup> Kohtutäituriid, notarite ja pankrotihalduriid riikliku järelevalve aruanded (Internetis kättesaadav: <http://www.just.ee/49113> )

motiividest. Eriti murelikuks muudab autori seetõttu Jennseni väljendatud seisukoht, et tegemist on probleemiga, mis ei tulene niivõrd seadusandlusest, vaid mille lahendamine kuulub pigem Kohtutäiturite Koja pädevusse.<sup>204</sup> Kuigi Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koja näol on tegemist avalik-õigusliku juriidilise isikuga,<sup>205</sup> mille ülesannete hulka kuulub ka soovitude koostamine kohtutäiturite ameti- ja pankrotihaldurite kutsepraktika ühtlustamiseks,<sup>206</sup> siis on autor seisukohal, et seni, kuni seadusandja pole otsustanud panna sissenõudjale suuremat vastutust nõuete sundtäitmise eest kohustusliku ettemaksu kehtestamisega, ei tohiks ei kohtutäitur ega koda seadusandja eesmärkidele vastu astuda ning menetluspraktika ühtlustamise eesmärgi varjus seadust oma eesmärkide kohaselt muutma asuda.

Antud seisukohta toetab ka uue kohtutäituri seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, kus nenditakse samuti, et kohtutäituril puudub seaduslik alus muuta kehtivat tasusüsteemi või rakendada seda muul moel kui seadus täna ette näeb. Eelnõu kavatsuse väljatöötajad nendivad, et sissenõudja riski suurendamine oleks väga oluline muudatus täitesüsteemi tasustamise alustes ja tooks kaasa märkimisväärseid kulusid riigile ja kohalikule omavalitsusele, kui suurimatele sissenõudjatele massnõuetes, lisades, et reformi üks oluline eesmärk oli minimeerida sissenõudjate kulud ja jätta kogu maksukoormus võlgnikule, mistõttu ei ole täitesüsteemi rahastamise põhimõtteline muutmine eelnõu väljatöötajate arvates otstarbekas ja mõistlik lahendus.<sup>207</sup>

Antud küsimuse juures ei tohi unustada seaduse eesmärki – vähendada riigi täitemenetlusega seonduvaid halduskulusid ning lõpetada täitemenetluse doteerimine riigieelarvest. Enamasti puudub avalik-õiguslikul sissenõudjal teave võlgniku majandusliku seisuga kohta. See tähendab, et täites temale riigi poolt pandud kohustust ning andes avalik-õiguslikke nõudeid täitmisele, ei ole sissenõudja enamasti teadlik täitemenetluse võimalikust tulemist ehk sellest, kas tema nõue saab (mingis osas) rahuldatud või mitte. (Erandiks võib siinkohal ilmselt pidada vaid Maksu- ja Tolliametit, kes maksuhaldurina omab suhteliselt head ülevaadet võlgnike majanduslikust seisust ning ka kohustust püüda rahuldada võlgnevus maksuhalduri enda poolt läbiviidava (täite)menetluse kaudu ja alles pärast seda, kui maksuhalduri sooritatud täitetoimingud ei ole andnud tulemusi, anda maksuvõlg kohtutäituri menetlusse.) Seetõttu ei ole sissenõudja teadlik ka kohtutäituri ettemaksu küsimise motiividest. Kuivõrd täitemenetluses kehtib olenemata nõude iseloomust ka prioriteedipõhimõte, siis võib sissenõudja poolt täitmisele antud nõue olla järjekorras viimaste seas ning isegi kui võlgnikul on arestitavat kinnis- või registervara, siis arvatavasti ei jätku sellest

<sup>204</sup> K. Jennsen. (viide 48), lk 12 (joonealune märkus nr 19).

<sup>205</sup> Kohtutäituri seadus (2009) (viide 78), § 67 lg 1.

<sup>206</sup> Kohtutäituri seadus (2009) (viide 78), § 78 p 7.

<sup>207</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (Internetis kättesaadav: <http://www.koda.ee/public/tmp1F91ECEB-10C7-44F7-AF08-5FFA27350202.pdf>)

viimaste seas oleva sissenõudja võlgnevuse osalisekski rahuldamiseks. Täitemenetluse algatamisel on aga kohtutäituril lihtne kontrollida, milline on nõude prognoositav täidetavus. Siinkohal võibki täitur otsustada, et kuivõrd nõude täitmine on suhteliselt vähetõenäoline, siis on kohtutäitur õigustatud küsima kohtutäituri tasu ettemaksu. Avalik-õigusliku nõude sissenõudjal on seega kaks võimalust – kas tasuda ettemaks või jääda ootama sissenõudja otsust sellest, kas algatada täitemenetlus ilma ettemaksu maksmata. Seejuures ei ole sissenõudja teadlik täituri ettemaksu küsimise motiividest, ega oma ka võimalust neid kuidagi kontrollida. Sissenõudja on loomulikult huvitatud täitemenetluse võimalikult kiirest algatamisest, kuivõrd vastasel juhul võib võlgnik likviidse vara maha müüa või muul moel sissenõudjale kättesaamatuks muuta. Samas on avalik-õiguslik sissenõudja piiratud kohustusega kasutada riigi raha võimalikult efektiivselt ja eesmärgipäraselt, mistõttu on ennustamatu tulemusega täitemenetluse katteks kohtutäiturile ettemaksu tasumine, millest sissenõudja nõude rahuldamata jäämise või osalise rahuldamise korral KTS § 33 lõikest 4 tulenevalt samuti ilma jääb, suhteliselt riskantne ettevõtmine. Tuleb ka rõhutada, et kõigilt avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt kohtutäituri ettemaksu nõudmine võrdub sisuliselt olukorraga, kus ollakse osaliselt tagasi olukorras, mis valitses täitemenetluses enne 2011. aasta reformi – läbi avalik-õiguslikelt nõuetelt ettemaksu tasumise asub riik taas täitemenetlust doteerima.

Kuigi KTS § 30 lõike 1 esimene lause sätestab, et menetluse alustamise tasu maksab isik, kes ametitoimingu tegemist taotleb, siis ei tohi ka siin silmist kaotada täitemenetluse reformiga taotletud eesmärki, panna täitemenetluse kulude kandmine võlgniku õlgadele. Antud seisukohta toetavad ka KTS § 30 lõike 1 teine lause ja lõige 2, millest tulenevalt tasub menetluse alustamise ja menetluse põhitasu võlgnik, välja arvatud kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Ka Alekand on öelnud, et seaduse kohaselt ei ole ettemaksu nõudmine kohtutäituri kohustus, vaid õigus.<sup>208</sup> Kuigi erandlikel juhtudel on kohtutäituri võimalus nõuda avalik-õiguslikult sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu, ei tähenda see siiski, et antud praktika peaks olema või saama tavapäraseks.

### 3.1.3 Kohtutäituri tasu ettemaksu puudutavast kohtupraktikast

Kohtupraktikas pole sissenõudjale seatud kohtutäituri tasu ettemaksu küsimust kuigi laialdaselt arutletud. Samas on ka selle küsimuse väga vähesel arutamisel viidud seadusesse sisse oluline muudatus. Nimelt on kohtutäituri tasu ettemaksu ning selle küsimise eesmärki käsitletud oma 8. märtsi 2004. aasta määruses nr 2-2/91/04 Tallinna Ringkonnakohus.<sup>209</sup> Kõnealuses asjas oli kohtutäitur Urmas Tärno menetluses eraõigusliku juriidilise isiku (AS REI) maksuvõlg (sissenõudja Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuamet edaspidi *Maksuamet*). 28. juulil 2003. aastal esitas Maksuamet avalduse täitemenetluse lõpetamiseks AS-ilt REI maksuvõlgnevuse sissenõudmiseks. Täitemenetluse avalduse lõpetamise kohaselt olid Maksuamet ja AS REI saavutanud kokkuleppe, mille kohaselt seati AS REI poolt aktsepteeritud maksuvõla tagamiseks Eesti Vabariigi kasuks hüpoteek ning ajatati AS-i REI maksuvõlg, mistõttu otsustati lõpetada kõik AS-i REI suhtes alustatud kohtu- ja täitemenetlused. Kohtutäitur tegi otsuse AS-ilt REI kohtutäituri tasu väljamõistmiseks. AS REI esitas Tallinna Linnakohtule kaebuse, milles palus kohtutäituri tasu otsuse tühistada, kuna AS REI polnud võlgnevust tasunud täitemenetluses, mistõttu polnud kohtutäituri tasu määramine KTS § 23 alusel, AS REI hinnangul kohaldatav. AS REI asus seisukohale, et kuna kohtutäitur ei olnud nõudnud sissenõudjalt ettemaksu, mis oli kaebaja hinnangul kehtestatud kohtutäituri tasu saamise tagamiseks, ning kuna kohtutäituri tasu nõutakse sisse koos sundtäitmisel oleva rahalise nõude summaga, siis ei saanud võlgnikul tekkida täitetasu maksmise kohustust, kui tema vastu esitatud nõue ära langeb. Kohtutäitur vaidles kaebusele vastu, öeldes et väär on seisukoht nagu oleks kohtutäituril rahalise nõude korral õigus oma töö eest tasu saada ainult juhul, kui võlgnetav summa on täituri ametialase arveldusarve vahendusel sissenõudjale üle kantud. Urmas Tärno asus seisukohale, et kohtutäituril on õigus tasu saada ka lõpuleviimata toimingute eest ja nõude lõppemise korral enne täitemenetluse algatamist vastutab täitemenetlusega seotud töö ja kulutuste eest sissenõudja. Tallinna Linnakohus asus seisukohale, et kuna täitur ei osalenud ei haldusmenetluses ega kokkuleppe sõlmimisel, siis puudub tal ka alus tasu saamiseks töö eest, mida ta ei ole teinud. Kohus rõhutas, et kohtutäitur ei ole Maksuametilt ettemaksu nõudnud, ega esitanud peale kinnistusosakonnale tehtud avalduse võlgniku kinnisvara kasutamise keelamiseks tõendeid selle kohta, millised on muud toimingud, mida täitur oli väidetavalt vastavas täiteasjas teinud. Tallinna Ringkonnakohus leidis asja läbivaatamisel, et kohtumäärus on lõppjärgelduses õige, kuid pidas vajalikuks täpsustada selle põhjendusi. Ringkonnakohus põhistas, et kuna kohtutäituri tasu nõutakse võlgnikult sisse koos sundtäitmisel oleva rahalise nõude summaga, siis on kohtutäituri tasu saamise eelduseks nõude sundtäitmine.

<sup>209</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 8.märtsi 2004. a määrus nr. 2-2/91/04.

Ringkonnakohus selgitas edasi, et kuna Maksuamet (sissenõudja) loobus oma nõudest täitemenetluse seadustiku mõttes enne kui kohtutäitur nõude täitis, siis ei ole kohtutäituri tasu saamise eeldus täidetud ning kolleegiumi hinnangul kohtutäitur tasu nõuda ei saa. Kolleegium lükkas ümber kohtutäituri väite, justkui oleks seadusandja kohustanud kohtutäiturit põhiseaduse vastaselt tasuta tööd tegema ja leidis, et põhjuseks, miks seadusandja on ette näinud kohtutäituri tasu instituudi, ongi sätestada seadusandja vastutus sundtäitmisele antud nõude kehtivuse eest ning tagada kohtutäiturile töö eest tasu ka juhtudel, mil võlgnikult kohtutäituri tasu nõudmine ei ole õigustatud.

### **3.1.3.1 Kohtutäituri tasu ettemaksu ja KTS § 41 kaitseala seosest**

Antud kohtulahendile on oma artiklis viidanud ka Alekand, märkides et praktikas on kohtutäituritele probleeme tekitanud juhtumid, kus võlgnik ja sissenõudja lepivad kokku nõude rahuldamises või ajatamises väljaspool täitemenetlust ning taotlevad sellega täitemenetluse lõpetamist, et vältida kohtutäituri tasu maksmist.<sup>210</sup> Alekand on asunud seisukohale, et oleks vajalik konkretiseerida sissenõudja vastutus täitemenetluse läbiviimisel, mis praegu praktiliselt puudub. Alekandi hinnangul on seda võimalik täita sissenõudjapoolse kohustusliku ettemaksuga menetluse algatamisel.<sup>211</sup> Kuivõrd antud hetkeks on kohtutäituri positsiooni kohtutäituri tasu tagamisel oluliselt kindlustatud, siis leiab autor, et antud hetkel pole enam võimalik täielikult Alekandi seisukohtadega nõustuda. Nimelt on antud hetkeks KTS-i sisse viidud § 41, mis reguleerib kohtutäituri tasu täitemenetluse lõpetamise korral nõude varasema lõppemise tõttu. KTS § 41 lõike 1 esimene lause<sup>212</sup> paneb sissenõudjale kohustuse tasuda menetluse alustamise tasu ja pool menetluse põhitasust juhul, kui võlgnik on nõude sissenõudja ees nõuetekohaselt täitnud enne sissenõudja poolt avalduse esitamist kohtutäiturile. Kuivõrd 2001. a läbiviidud täitemenetluse reformi käigus käsitletud üheks suuremaks probleemiks oli ka avalik-õiguslike sissenõudjate poolt juba täidetud nõuete kohtutäiturile täitmiseks esitamine, mille võimaliku lahendusena nähti sissenõudja poolt tasutud ettemaksu tagastamata jätmist ning seeläbi kohtutäituri kulude hüvitamist, siis leiab autor, et KTS § 41 lõike 1 esimeses lauses sisalduv norm kaitseb kohtutäitureid juba täidetud ning alusetult täitmisele antavate täiteasjade liigse kulu tekitamise eest piisavalt, mistõttu ei oleks antud kulude katmise eesmärgil haldustäitemenetluses avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt ettemaksu nõudmine enam põhjendatud.

---

<sup>210</sup> A. Alekand. (viide 200), lk 258.

<sup>211</sup> A. Alekand. (viide 200), lk 261.

<sup>212</sup> Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78).



KTS § 41 lõike 1 teine lause<sup>213</sup> ütleb, et juhul kui võlgnik täidab nõude nõuetekohaselt pärast avalduse kohtutäiturile esitamist, kuid enne täitmisteate saamist, siis lasub menetluse alustamise tasu maksmise kohustus võlgnikul. Autori hinnangul on ka antud säte kohtutäitureid piisavalt kaitsev, kuivõrd juhul kui sissenõudja on andnud võlgnevuse täitmisele ning võlgnik on võlgnevuse tasumisega hilinenud kõigest paar päeva, siis on mõistlik ja võlgniku suhtes proportsionaalne regulatsioon, mille kohaselt tasub võlgnik, kellele pole veel kätte toimetatud täitmisteadet, menetluse alustamise tasu. Kuivõrd kohtutäitur pole antud hetkeks olnud õigustatud tegema muid täitetoiminguid peale täitetoimiku avamise ning võlgnikule täitmisteate koostamise, siis oleks ebaproportsionaalne küsida võlgnikult ka kohtutäituri tasu. Samuti tuleks ebaproportsionaalseks pidada olukorda, kus sissenõudja oleks tasumata nõude õigeaegsel täitmisele andmisel kohustatud kohtutäiturile tasuma ka osa menetluse põhitasust.

KTS § 41 lõike 1 kolmas lause reguleerib olukorda mil nõude täitmine toimub samal päeval kui täitmisteate kättetoimetamine. Antud juhul on kohtutäiturile antud piisavalt kaitset sellega et nõude täitmine loetakse toimunuks pärast täitmisteate kättetoimetamist, mistõttu langeb võlgnikule kohustus tasuda menetluse alustamise tasu ja pool menetluse põhitasust. Antud sättega on seadusandja püüdnud kaitsta kohtutäiturit olukorras, mil võlgnikule on edastatud täitmisteade ning võlgnik on teatest teada saanud (nt võlgnik on saanud teate, et talle on postkontorisse saabunud tähitud kiri või võlgnikku on käinud otsimas kohtutäituri kuller), kuid püüab hoiduda kohtutäituri tasu maksmisest niivõrd suures ulatuses, tasudes selleks eelnevalt võlgnevuse otse sissenõudjale ja minnes alles siis täitmisteatele järele. Ka siinkohal oleks sissenõudjale täiendava kohtutäituri tasu maksmise kohustuse panemine pahatahtliku võlgniku täitemenetlusest hoidumise tõttu pigem karistava iseloomuga ning seetõttu sobimatu.

Kohtutäituri ja võlgniku täitemenetluse väliselt tehtud kokkulepete eest kaitseb kohtutäiturit ka KTS § 41 lõige 2, mis sätestab, et juhul kui sissenõudja taotleb täitemenetluse lõpetamist enne nõude täielikku sissenõudmist kohtutäituri poolt ning kohtutäitur on nõude sissenõudmiseks teinud täitetoiminguid, maksab sissenõudja menetluse alustamise tasu ja pool menetluse põhitasust, arvestatuna sissenõudmata jäänud summalt. Juhul, kui eelpool käsitletud AS RAI ja kohtutäitur Urmas Tärno vahelist vaidlust oleks arutatud käesoleval ajal kehtiva KTS-i valguses, siis oleks antud juhtumile kohaldunud KTS § 41 lõige 2, mis on samuti sissenõudjaid tugevalt distsiplineeriva toimega, kuivõrd Maksuametile oleks langenud kohustus tasuda kohtutäiturile menetluse alustamise tasu ja pool menetluse põhitasust, arvestatuna sissenõudmata jäänud summalt. KTS § 35 lõikes 1 sätestatud kohtutäituri põhitasu summasid ning kohtutäituri ettemaksu summasid võrreldes selgub,

---

<sup>213</sup> Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78).

et KTS § 41 lõige 2 kaitseb kohtutäituri õiguseid nõude varasema lõppemise osas isegi paremini kui sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmine. Seetõttu tuleb väita, et Tallinna Ringkonnakohtu poolt 8. märtsi 2004. aasta kohtumääruses nr 2-2/91/04 väljendatud seisukoht nagu peaks kohtutäitur oma tasu kindlustamiseks ning võlgniku ja sissenõudja täitemenetluse välistest kokkulepetest tuleneva riski katteks ettemaksu nõudma, ei ole antud hetkel enam põhjendatud, kuivõrd seadusandja on kohtutäiturit sellise võimaluse eest KTS § 41 juba kaitsnud.

Eeltoodust tulenevalt tuleb täitefunktsiooni rakendamisel seega arvestada mitmete aspektidega, kuid seejuures tuleb rõhutada eelkõige täitefunktsiooni rakendamise üldist olulisust ehk selle tagamist, et kõik riigi poolt õiguspäraselt langetatud otsused saaksid ellu viidud. Samuti tuleb täitemenetluse reformi olulisemaks eesmärgiks pidada efektiivsust ehk võimalikult kiiret ja tulemuslikku täitemenetluse läbiviimist, mis tuleks, lähtuvalt 2001. aasta täitemenetluse reformi ühest olulisemast, et mitte öelda olulisimast eesmärgist lähtuvalt, viia ellu võimalikult väikeste kuludega sissenõudjale ja riigile.

#### **3.1.4 Kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamine nõude osalise rahuldamise korral**

KTS § 33 lõige 4 sätestab, et juhul kui täitemenetlus tuleb lõpetada nõuet rahuldamata, ei tagastata sissenõudjale kohtutäituri tasu ettemaksu. Antud säte võib olla rohkete vaidluste allikaks juhul, kui sissenõudja on otsustanud tasuda kohtutäituri tasu ettemaksu ning täitemenetlus ei lõppe mitte kas nõude rahuldamise või mitterahuldamise, vaid nõude osalise rahuldamisega. Kuivõrd otsustuse puhul, kas tagastada sissenõudjale ettemaks või mitte, on tegemist äärmiselt olulise küsimusega, siis on küsitav, kas seadusandja on soovinud anda kohtutäiturile antud küsimuse lahendamisel niivõrd laia kaalutlusruumi. Pigem tuleb asuda seisukohale, et tegemist on elulise situatsiooniga, mille reguleerimine on eksimuse tõttu jäänud seadusandja tähelepanu alt välja ehk nn seaduse lüngaga. Seega tuleks kohtutäituril langetada otsus, lähtudes seaduses sisalduvast mõttest, seaduse otstarbest ja seadusandja eesmärkidest. Autor on seisukohal, et antud juhul peaks kohtutäitur lähtuma KTS § 32 sisalduvast kohtutäituri tasu sissenõudmise regulatsioonist, mille lõike 5 kohaselt on kohtutäituril juhul, kui täitmisel olev rahaline nõue nõutakse sisse osaliselt, õigus saada põhitasu üksnes summas, mis on võrdeline sissenõutud summaga. Seega oleks kohtutäituril õigus ka vaid osale ettemaksu summast, mis tuleks arvestada proportsionaalselt sissenõutud summast.

### 3.3 Täitekulude ettemaksuga seonduvad probleemid haldustäitemenetluses

Täitekulude ettemaksu puudutav regulatsioon on seadusandjal võrreldes kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooniga tunduvalt paremini õnnestunud. Loomulikult võib asi olla ka selles, et kuigi täitekulude definitsioon TMS § 37 lõikes 1<sup>214</sup> on suhteliselt lai, siis hõlmab täitekulu siiski mingit kindlat tegevust või objekti, mistõttu ei ole täitekulu ettemaksu regulatsioon niivõrd laialivalguv ja ebamäärane kui kohtutäituri tasu ettemaksu osas. Samas tuleb siiski möönda, et ka siin on võimalusi mitmeti tõlgendamiseks, kuivõrd tekib küsimus, millised on „eriti suured täitekulud“, mille hüvitamisele viitab TMS § 40 lõige 1. Kuigi TMS § 40 lõige 1 püüab antud loetelu veidi piirata, sätestades, et eriti suured täitekulud on pigem kauba veoks, ladustamiseks ja valveks tehtud kulud, siis võib täpsete piirangute puudumisel käsitleda eriti suurte täitekuludena praktiliselt ükskõik millist ebatavalisemat kulu. Seda põhjusel, et mõisted „ja muud säärased kulud“ ning „eriti suur täitekulu“ on määratlemata õigusmõisted, mida saab erinevate menetluste raames samuti erinevalt sisustada. Ka siinkohal on seadusandja jätnud kohtutäiturile võimaluse teostada diskretsiooni osas, millised on need kulutused, mille osas võiks kohtutäitur küsida täitekulude ettemaksu ning kui suured peaksid need kulutused olema, et klassifitseerida eriti suurteks täitekuludeks. Eelduslikult oleneb see, millised täitekulud pidada eriti suurteks täitekuludeks ka konkreetsest menetlusest. Autor näeb, et antud institutsioon võiks olla kasutatav ka juhul, kui sissenõudja nõuab võlgniku väheväärtusliku vara müümist, mille ebaotstarbekust kohtutäitur sissenõudjale eelnevalt on selgitanud, kuid sissenõudja on endiselt huvitatud võlgniku vara realiseerimisest. Sel juhul võib kohtutäitur nt. vana sõiduki müümiseks vajada parkimisplatsi, kus sõidukit kuni selle müügini hoida. Antud lahendus puudutab praktikas rohkem siiski eraõiguslikke sissenõudjaid.

Teiseks võimalikuks täitekuludega seonduvaks probleemiks on täitekulude nõudmise aja fikseerimata jätmine. Nimelt on kohtutäituri tasu ettemaksu puhul selgesõnaliselt öeldud, et juhul kui kohtutäitur on algatanud menetluse ilma ettemaksu nõudmata, siis ei saa ettemaksu tagantjärele enam nõuda<sup>215</sup>, kuid täitekulude ettemaksu regulatsioonis sellist sätet ei leidu. Tekib küsimus seadusandja tahtest, kuivõrd sätte puudumisel, mis keelaks nõuda täitekulud tagantjärele on kohtutäiturile selline võimalus tegelikult jäetud. Antud küsimuse lahendamisel võiks loomulikult lähtuda grammatilisest tõlgendamisest ja analoogiast kohtutäituri tasu ettemaksuga ning öelda, et täitekulude ettemaksu tagantjärele nõudmine ei ole võimalik. Siinkohal võib tekkida vastuolu, kuivõrd kohtutäiturile on jäetud võimalus ettemaksu tasumata jätmise korral täitemenetlus peatada. Täitemenetluse peatamine pole aga kindlasti sissenõudja huvides, kes jääks täitekulude ettemaksu

<sup>214</sup> Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 40 lg 1.

<sup>215</sup> Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 2.

nõude esitamisel peale täitkulude põhjuseks oleva toimingu algatamist seega sundseisu. Sellisel juhul tuleks eeldada kohtutäituril kaalukama selgitamis- ja tõendamiskohustuse olemasolu.

Seoses TMS §-ist 39 tuleneva tõendamiskohustusega on suurimaks praktikas tekkivaks probleemiks võimalus, et kohtutäitur kasutab täitkulude objektiks olevat teenust, mille kasutamisega sissenõudja pole nõus kas selle teenuse hinna, kvaliteedi või mõne muu moraalse kriteeriumi tõttu. Nimelt ei ole kohtutäituril kohustust valida parima hinna ja kvaliteedi suhtega teenust. Kohtutäitur võib täitekulude objektiks oleva teenuse valida ise. Siinkohal võivad tekkida probleemid, kuivõrd ainsaks teenuse valiku kriteeriumit mõjutavaks sätteks tuleb pidada “Kohtutäiturimäärustiku”<sup>216</sup> § 61 lõiget 1, millest tulenevalt peab kohtutäitur viima menetluse läbi võimalikult väikese kuluga. Kuigi täitkulude ettemaksu otsuse puhul on kohustatud subjektiks sissenõudja, siis langeb täitkulude tasumise kohustus lõppastmes siiski võlgnikule. Seega tekibki vastassuunaliste huvide puhul küsimus, kelle huvist peaks kohtutäitur siin lähtuma – sissenõudja huvist saada võimalikult kvaliteetset teenust, võlgniku huvist saada võimalikult odavat teenust või iseenda huvidest (nt. tellida teenust mõnelt oma tuttavalt). Kuivõrd kohtutäitur on siiski eraõiguslik isik, siis ei ole ta riigihankekohuslane ning peaks lõppastmes lähtuma otsuse langetamisel siiski võlgniku huvist lähtuvalt.

Võimalik probleemide allikas on ka TMS § 40 lõikes 3 sisalduv fraas „raskendab oluliselt täitemenetlust“. Antud olukorras on seadusandja andnud kohtutäiturile taas võimaluse kaalutusõiguse teostamiseks, kuivõrd ka antud mõisteühendi sisustamisel peab kohtutäitur igakordselt otsustama, kas ta võib täitetoimingut läbi viia ka omal riisikol või raskendab sissenõudja poolt ettemaksu tasumata jätmise täitemenetlust niivõrd, et toiming, mille jaoks täitkulude ettemaksu taotleti, tuleb jätta tegemata.<sup>217</sup>

Problemaatiliseks võib osutuda ka täitkulude tagastamise täpne reguleerimata jätmine TMS § 41 lõikes 1. Antud säte jätab kohtutäiturile justkui lõputult aega täitkulude tagastamisega venitamiseks. Ilmselt tuleks ka antud juhul kasutada analoogiat kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamisega ja nentida, et eelduslikult on kohtutäituril täitkulude ettemaksu tagastamiseks aega kümme tööpäeva<sup>218</sup>, kuid mitte mingil juhul rohkem kui üks kuu<sup>219</sup> täitkulude summa täielikust laekumisest<sup>220</sup> kohtutäituri ametialasele arveldusarvele.

TMS § 41 lõikest 2 tulenevalt tagastab kohtutäitur sissenõudjale tasutud ettemaksust poole, juhul

---

<sup>216</sup>Kohtutäiturimäärustik. (2009) (viide 100).

<sup>217</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 40 lg 3.

<sup>218</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 43 lg 1.

<sup>219</sup>Kohtutäituri seadus. (2009) (viide 78), § 33 lg 3.

<sup>220</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 41 lg 1.

kui kohtutäituril pole õnnestunud täitekulusid võlgnikult mõistliku aja jooksul sisse nõuda<sup>221</sup>. Seadusandja pole siinkohal täpsustanud seda, milline võiks olla mõistlik aeg, mille jooksul peaks kohtutäitur võlgnikult täitekulud sisse nõudma ning kuna menetluse erinevad pooled tõlgendavad fraasi „mõistlik aeg“ kindlasti erinevalt, siis annab säte taaskord võimalusi erinevateks tõlgendusteks. Kuivõrd täitemenetluse juhiks TMS § 3 lõike 1 kohaselt on siiski kohtutäitur, siis tuleb ka antud küsimuses igakordseid asjaolusid arvesse võttes langetada kaalutlusotsus just kohtutäituril. Ilmselt tuleks antud mõiste sisustamisel võtta eelkõige arvesse võlgniku varanduslikku seisu ning lootust selle paranemisele (nt. kas on lootust et võlgnik läheb tööle või saab mõni tema ülalpeetavatest lastest täisealiseks, mistõttu väheneb tema mittearestitav miinimumsissetulek).

Vast kõige vastuolulisemaks tuleb täitekulude ettemaksu regulatsiooni puhul pidada TMS § 41 lõiget 2, millest tulenevalt on kohtutäitur kohustatud tagastama sissenõudjale vähemalt poole tasutud ettemaksust kui võlgnikult ei ole mõistliku aja jooksul õnnestunud täitekulusid sisse nõuda. Esmalt võib põhjustada vaidlusi eelnevas lõigus käsitletud „mõistliku aja“ mõiste sisustamine. Teisalt tekib küsimus, kuidas tõlgendada väljendit „vähemalt poole tasutud ettemaksust“ ning kolmandaks tekib küsimus, kas täitekulude ettemaks tuleb tagastada vähemalt pooles ulatuses ka siis, kui kohtutäituril on õnnestunud mingi osa täitekuludest siiski sisse nõuda. Juhul kui kohtutäituril pole õnnestunud võlgnikult täitekulusid üldse sisse nõuda, tõlgendab kohtutäitur TMS § 41 lõiget 2 ilmselt endale võimalikult kasumlikult ning tagastab sissenõudjale poole tasutud täitekulude ettemaksust. Küsimus täitekulude tagastamisest muutub aga eriti mitmetahuliseks juhul, kui kohtutäituril on õnnestunud täitekuludest sisse nõuda osa, mis ei moodusta täitekuludest poolt. Sellisel juhul on võimalik mitme variandi kohaldumine. Juhul, kui lugeda, et täitekuludest tuleb tagastada vähemalt pool üksnes juhul, kui kohtutäituril pole õnnestunud üldse täitekulusid sisse nõuda, saaksid kahjustada sissenõudja huvid ja kohtutäitur rikastuks sissenõudja poolt makstud ettemaksu arvel. Juhul, tõlgendada TMS § 41 lõike 2 sõnastust nii, et kohtutäituril tuleks tagastada sissenõudjale tasutud ettemaksust vähemalt pool ka juhul, kui kohtutäituril on õnnestunud täitekuludest sisse nõuda osa, mis ei moodusta täitekuludest poolt, saaksid kahjustatud kohtutäituri huvid.

Peale eeltoodu on jäetud reguleerimata ka võimalikult tõusetuv olukord, mil kohtutäitur võib olla sissenõudjale juba poole ettemaksust tagastanud, kuna on leidnud, et möödunud on mõistlik aeg, võlgnikult pole selle aja jooksul olnud võimalik täitekulusid sisse nõuda ning peale vastavasisulise otsuse tegemist ja raha sissenõudjale tagastamist suudab kohtutäitur siiski täitekulud täielikult sisse nõuda. Tekib küsimus, kas mõistliku aja möödumisel ja vähemalt poole ettemaksu tagastamisel on

---

<sup>221</sup>Täitemenetluse seadustik. (2005) (viide 72), § 41 lg 2.

sissenõudja minetanud ka oma õiguse ülejäänud ettemaksule või kohaldub täitekulude hilisemal täielikul sissenõudmisel siiski TMS § 41 lõige 1 ning kohtutäitur on kohustatud sissenõudjale tagastama ka ülejäänud ettemaksu. Kui möönda kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulude ettemaksu sarnasust siis võiks nentida, et sissenõudjal pole õigust ka ülejäänud ettemaksuna makstud summale, kuna KTS § 33 lõikest 4 tulenevalt võiks otsust, et möödunud on mõistlik aeg, käsitleda ka mingis mõttes menetluse lõpetamise otsusena. Siinkirjutaja leiab siiski, et antud juhul ei ole võimalik täitekulude ettemaksu ja kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsioone võrrelda ning et ka juhul, kui on möödunud mõistlik aeg ning sissenõudjale on tagastatud vähemalt pool ettemaksu summast, siis kohaldub siiski TMS § 41 lõige 1 ning kohtutäitur peab sissenõudjale tagastama ka ülejäänud sissemaksu.

Kokkuvõtlikult tuleb täitekulude ettemaksu osas siiski nentida, et kuigi antud regulatsioon on kahtlemata äärmiselt mitmeti tõlgendatav ning vajaks täpsemat reguleerimist, siis on täitekulude ettemaksu regulatsioon siiski tunduvalt paremini õnnestunud, kuna see on lihtsamalt piiritletav ning ei tee niivõrd käegakatsutavalt vahet avalik-õiguslikel ja eraõiguslikel sissenõudjatel.

### **3.4 Võimalikud kohtutäiturite tasustamise ja ettemaksuga seonduvad arengusuunad haldustäitemenetluses**

Seisukohta, et sissenõudja peaks kandma täitemenetluse läbiviimisel suuremat vastutust on praktiseerivad kohtutäiturid ammu väljendanud. Eelkõige viitavad antud seisukohal olevad isikud põhjendustes sellele, et sissenõudjad annavad nõudeid täitmisele kergekäeliselt ning ei vastuta seejärel nõude täitmise eest kuidagi. Eraõiguslike sissenõudjate puhul on probleemiks see, et täitemenetlust püütakse kasutada võlgniku hirmutamise vahendina. Avalik-õiguslike sissenõudjate puhul saadetakse endiselt täitmisele nõudeid, mille võlgnik on sissenõudjale juba täitnud või edastab sissenõudja kohtutäiturile võlgniku kohta ebaõiged kontaktandmed, millele täitmisteate väljastamine toob kohtutäiturile täiendavaid kulusid, kuna isik ei ela või ei asu sissenõudja poolt edastatud aadressil. Ilmselt on praktikas ettemaksu kohustuslikkuse poolt argumenteerijate tegelikuks põhjuseks ka see, et kohtutäiturite tasustamise süsteem ei paku kohtutäituritele soovitud tulemusi. Ühelt poolt tuleb selle põhjuseks pidada ilmselt kohtutäiturite tasumäärade regulatsiooni, mis pärineb aastast 2006 ja tuleks üle vaadata. Teisalt on ilmselt tegemist ka muutunud majandusliku olukorra poolt põhjustatud tulemusega, mil täitmisele antavate eraõiguslike nõuete arv on langenud ja varakaid võlgnikke ning müüdavat kinnisvara on vähemaks jäänud, mille resultaadina on halvenenud ka kohtutäiturite majanduslik olukord. Seetõttu püüavadki kohtutäiturid

nii tasude ebapiisavusest kui ka nõuete vähenemisest tingitud olukorda katta avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt nõutava ettemaksuga. Kuigi kohtutäiturite efektiivse majandamise soov on arusaadav, ei tohiks kohtutäitur siiski kasutada oma positsioonist tulenevat kaalutusõigust oma majandusliku olukorra parendamiseks.

Võimaliku kohustusliku kohtutäituri tasu ettemaksu kehtestamise poolt on täitemenetluse praktikud argumenteerinud ammu, kuid seni on seadusandja sellistesse ettepanekutesse suhtunud ettevaatlikkusega ning seda ka põhjusega. Arvatavasti peab seadusandja pingsalt silmas 2001 aasta täitemenetluse reformiga seatud eesmärgi – muuta täitemenetlus riigile võimalikult vähe koormavaks ning panna täitemenetluse kulude tasumine eelkõige nende isikute kanda, kes on need kulud põhjustanud. Seadusandja on kohustusliku ettemaksu mittekehtestamise osas olnud ettenägelik kuna sellise regulatsiooni sisseseadmine võiks küll märkimisväärselt parandada kohtutäiturite olukorda, kuid on küsitav, kas sellega paraneks ka täitemenetluse üldine olukord ning täitemenetluse põhilise eesmärgi – võlgnevuste kiire ja efektiivse sissenõudmise – täitmine. Pigem muudaks kohustuslik ettemaks kohtutäiturite suhtumist avalik-õiguslikesse nõuetesse, mille täitmine on ka antud hetkel kehvast seisusest, veelgi hooletumaks, kuna kohustusliku ettemaksu sisseseadmisega saaksid kohtutäiturid katta vähemalt osa oma kulutustest ning ei peaks võlgnevuste sissenõudmisel niivõrd palju vaeva nägema. Haldustäitemenetluses tähendaks kohustusliku ettemaksu sisseseadmine seda, et kõik avalik-õiguslikud sissenõudjad peaksid tasuma täitmisele antavatelt nõuetelt ettemaksu ning lõpptulemina kaotaks täitemenetluse reform oma mõtte, kuna läbi kohustusliku ettemaksu tasumise alustaks riik taas täitemenetluse doteerimist.

Antud hetkel on olukord, kus kohtutäiturid nõuavad avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt ettemaksu, suhteliselt tavapärane ja selle protseduuri muutmiseks tuleks esmajoones üle vaadata kohtutäiturite majanduslik olukord ning nende tegevuse jätkusuutlikkus. On raske uskuda, et kohtutäiturite olukord on kehvem kui 2001. aastal, mil asusid ametisse esimesed vabakutselised kohtutäiturid, kellel oli n.ö „stardirahana“ kasutada vaid täitevosakondadest üle toodud avalik-õiguslike nõuete eest riigi poolt tasutud ettemaks, endised täitevosakonna ruumid ning sealne inventar. Pigem võib põhjuseks olla see, et kohtutäituri tasude määrasid pole ammu üle vaadatud, need ei vasta tegelikele kulutustele ja kohtutäiturid on sunnitud teatud tasudest finantseerima teisi tegevusi, mis peaksid olema kaetud mõne teise sihtotstarbelise tasuga (nt. menetluse alustamise tasu ei kata tegelikku täitedokumentide kättetoimetamise kulu). Kuna tasud ei vasta tegelikkusele, siis ei suuda kohtutäiturid toime tulla oma büroo majandamisega ning püüavad saada raha sealt, kust see on võimalik. See selgitaks ka olukorda, kus mitmed kohtutäiturid nõuavad kohtutäituri tasu ettemaksu vaid avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt. Nimelt kasutavad mitmed eraõiguslikud sissenõudjad

konkreetsed täitureid just seetõttu, et antud täiturite tegevuse tulemusena on sissenõudjad märganud kiiremat ja efektiivsemat nõuete täitmist just täituri aktiivse tegevuse ning erinevate võimaluste otsimise tõttu. Kuna eraõiguslik sissenõudja lähtub enda ärilistest eesmärkidest, siis ei pea ta otstarbekaks täiendava investeeringu tegemist olukorras, kus ta pole kindel nõude täidetavuses. Juhul kui kohtutäitur nõuab eraõiguslikult sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu, siis võib eraõiguslik sissenõudja mitte lihtsalt loobuda ettemaksu tasumisest vaid sellise praktika jätkumise korral valida teise täituri, kellele ta edaspidi oma nõudeid suunab. Kuna avalik-õiguslikul sissenõudjal sellist võimalust ei ole, siis annab avalik-õiguslik sissenõudja nõude täitmisele ja jääb ootama kohtutäituri otsust nõude menetlusse võtmise või ettemaksu nõudmise kohta. Juhul kui kohtutäitur nõuab tasu ettemaksu ja avalik-õiguslik sissenõudja ettemaksu tasumisega ei nõustu, siis ei jää tal üle muud kui oodata nõude tagastamist kojale, kes selle siis mõnele teisele samas piirkonna kohtutäiturile saadab. Juhul kui ka antud kohtutäitur nõuab tasu ettemaksu ja sissenõudja pole endiselt nõus seda tasuma, siis kordub eelpool kirjeldatud protsess kuni avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise korra<sup>222</sup> § 2 lõikes 5 sätestatud olukorra saavutamiseni ehk kuni kõik vastava tööpiirkonna kohtutäiturid on kohtutäituri tasu ettemaksu tasumata jätmise tõttu keeldunud avalik-õigusliku nõude täitmisest, mille järel nõue sissenõudjale tagastatakse. Antud probleem seondub kohtutäiturite tasustamisega, kuna juhul kui kohtutäitur võtab sissenõudjalt ettemaksu vaid selleks, et tagada enda büroo jätkusuutlik majandamine, siis asubki täitur otsima võimalusi puudujäävate summade katmiseks teiste menetluste arvelt. Seetõttu on vaja perioodiliselt üle vaadata täitemenetlusele tehtavad kulutused ning vajadusel muuta kohtutäiturite tasumäärasid nii, et need kataksid kohtutäituri tegevuse läbiviimiseks vajalikud kulutused, kuid ei oleks seejuures võlgnikele liialt koormavad. Autor peab vajalikuks märkida, et vastavat kavatsust on juba ka arutatud, kuivõrd Justiitsministeerium on 2012 aastal tellinud kohtutäiturite tasuanalüüsi. Antud analüüsiga paralleelselt tellis Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koda kohtutäituri tasude kuluefektiivsuse uuringu PriceWaterHouseCooper'ilt. Väidetavalt on uuringuga leidnud tuvastamist asjaolu, et kohtutäituri seadusega kehtestatud tunnitasu ei ole kuluefektiivne ehk et keerukamate menetluste, näiteks vallasvara arestimise ja müügi puhul, ei ole kohtutäituri poolt kantav kulu võrdeline töö eest saadava tasuga, mistõttu peaks koja ettepanekul kohtutäituri tunnitasu selliste menetluste läbiviimisel olema 100 eurot.<sup>223</sup> Paraku ei ole tänaseni Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda poolt ministeeriumile eelnevalt viidatud analüüsi esitatud, mistõttu pole ka Justiitsministeerium saanud vastava kuluanalüüsiga tutvuda ning kuna puudub alus kohtutäituri

---

<sup>222</sup> Avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. (2010) (viide 103).

<sup>223</sup> Kohtutäituri seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (Internetis kättesaadav: <http://www.koda.ee/public/tmp1F91ECEB-10C7-44F7-AF08-5FFA27350202.pdf>)



tunnitasu tõstmiseks Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojas ettepanekus viidatud määrani, siis pole ka tasumäärasid muudetud. Samas tunnistab ka Justiitsministeerium, et kohtutäiturite tegevus vallasvara arestimise ja müügi osas on tagasihoidlik ning kohtutäiturite suurema motiveerituse tagamiseks tuleks kaaluda tunnitasu muutmist vähemalt notariga samaväärsele tasemele ehk seniselt 19 eurolt 28 eurole, kuna kehtiv kohtutäiturite tunnitasu on kehtestatud fikseeritud summana 2006. aastal ning pole seetõttu vastavuses elukalliduse muutumisega. Kohtutäituri seaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsuses on kaardistatud eesmärgid täitemenetluse efektiivsuse suurendamiseks ja kohtutäiturite motivatsiooni kasvatamiseks: plaanitakse tõsta menetluse alustamise tasu, kohtutäituri tunnitasu ja suurendada kohtutäiturite müügi lisatasu, et suurendada kohtutäiturite motivatsiooni vallasvara arestimisel. Autori hinnangul tuleks sarnaste probleemide vältimiseks tellida tihedamini kuluefektiivsuse analüüse ning vajadusel muuta kohtutäiturite tasumäärasid nii, et need vastaksid elukalliduse muutumisele ning oleksid kohtutäituritele motiveerivad.

Kuigi avalik-õiguslikelt sissenõudjatelt ettemaksu küsimine on autori hinnangul problemaatiline protsess ja see on vastuolus 2001. aastal läbiviidud täitemenetluse reformi peamiste eesmärkidega, siis vaatamata sellele on autor seisukohal, et kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmise õigus tuleks avalik-õiguslike sissenõudjate puhul täielikult välistada. Samas autor leiab, et teatud juhtumitel võib ettemaksu nõudmine olla vajalik, kuid välistamiseks antud instituudi mitte-eesmärgipärase kasutamise, tuleks antud regulatsiooni analüüsida ning vajadusel töötada välja kindlamad kriteeriumid, millest kohtutäiturid saaksid kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmisel lähtuda ning mis võimaldaksid ka Justiitsministeeriumil instituudi eesmärgipärast kasutamist hõlpsamini kontrollida.

Ühe kriteeriumina tuleks kindlasti näha kohtutäiturile kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmise põhjendamist ning ka prognoosi nõuet täidetavuse kohta, et ka avalik-õiguslik sissenõudja saaks langetada teadliku otsuse selle kohta, kas võlgnevus on prognoositavalt sissenõutav või teeb sissenõudja kohtutäiturile kohtutäituri tasu ettemaksu maksmisega täiendava kulutuse, mille hüvitamisele pole sissenõudjal samuti lootust. Juhul kui tegemist on lootusetu võlgnevusega, siis tulekski kaaluda pigem pankrotimenetluse algatamist.

## Lõppsõna

Traditsiooniliselt riigi ülesannete hulka kuuluva täitemenetluse delegeeris Eesti seadusandja 2001. aastal läbi viidud täitemenetluse reformi käigus eraõiguslikele isikutele – vabakutselistele kohtutäituritele – kes tegelevad riigi sunnivõimu teostamisega läbi eraõiguslike ja avalik-õiguslike nõuete täitmise. Kuna täitemenetlus on nii eraõiguslike kui ka avalik-õiguslike nõuete täitmise osas üldjoontes sama, kuna seda reguleerivad täitemenetluse seadustik ja kohtutäituri seadus, siis ei tehta enamiku menetlustoimingute teostamise puhul vahet era- või avalik-õigusliku isiku vahel ning tegemist on universaalse menetlusega. Kuna avalik-õiguslikul sissenõudjal lasub seadusest tulenev kohustus kõik avalik-õiguslikest suhetest tulenevad võlgnevused sisse nõuda ja seadus näeb selleks ette suhteliselt piiratud võimalused, siis on avalik-õigusliku sissenõudja seisukohalt täitemenetluse näol tegemist ka monopolse menetlusega.

Avalik-õiguslikud nõuded moodustavad praegu kohtutäiturite menetluses olevatest nõuetest enamuse, mis muudab avalik-õiguslikud sissenõudjad kohtutäituri kliendibaasis väga oluliseks osaks. Kuna täitemenetlust juhib kohtutäitur ja avalik-õiguslike sissenõudjate osas pole menetluse algatamisel ette nähtud olulisi erisusi eraõiguslikest sissenõudjatest, siis on ka avalik-õigusliku sissenõudja suhe kohtutäituriga pigem subordinatsioonisuhe. See tähendab, et kohtutäituril on võimalus menetluse käiku mõjutada, samas kui avalik-õiguslikul sissenõudjal selline võimalus puudub.

Selliseks kohtutäituripoolseks võimaluseks menetluse käiku mõjutada on autori arvates avalik-õiguslikelt sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise võimalus, sest juhul kui avalik-õiguslik sissenõudja ettemaksu tasumisest keeldub, saadetakse tema nõue tagasi Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite kojale, kes nõude seejärel mõnele muule sama tööpiirkonna kohtutäiturile suunab. Peale kohtutäituri valiku võimaluse puudumise, on avalik-õigusliku sissenõudja võimalused võlgnevuse sissenõudmiseks ka muul viisil piiratumad nt. ka võlgnevuse ajatamise tähtajalisusega.

Kohtutäituri seaduses sisalduva kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsioonis on kohtutäiturile kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise otsustamisel jäetud suhteliselt lai kaalumiseruum, mida piiravad vaid 2001. aastal läbiviidud täitemenetluse reformi kandev mõte ja täitemenetluse seadustikust ning kohtutäituri seadusest tulenev põhimõte, panna täitemenetluse kulude tasumine esmajoonel võlgniku õlule ning lõpetada täitemenetluse riigipoolne ülalpidamine. Kuivõrd kohtutäituri seaduses sisalduv kohtutäituri tasu ettemaksu küsimise võimalus ei sisalda kohtutäituri tasu ettemaksu küsimisele mingeid piiranguid, tuleb kohtutäituril igal üksikjuhtumil rakendada kaalutusõigust, arvestada iga üksikjuhtumi faktilisi asjaolusid ning seaduse mõtet ja eesmärki kõrvutades otsustada,

kas konkreetsel juhul on otstarbekas ja õiglane küsida sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu. Autori hinnagul tuleks kohtutäituril kaalutlusotsuse langetamisel lähtuda esmajoones seaduse mõttest ja eesmärgist, unustamata seejuures kohtutäiturite tasutamise põhimõtteid, mis olid aluseks täitemenetluse reformi läbiviimisel. Lisaks peab autor oluliseks, et kohtutäiturite süsteemi isefinantseerimise põhimõtet asus seadusandja järgima juba täitemenetluse reformi läbiviimisel ja kuigi peale täitemenetluse reformi on õiguskirjanduses tehtud korduvaid ettepanekuid kohtutäituri tasu ettemaksu kohustuse sisseseadmiseks, siis on seadusandja sellest ettepanekust järjekindlalt loobunud ning kohtutäiturite tegevuse isefinantseerimise põhimõtte järgimist ka kohtutäituri tasusüsteemi muutmisel jätkuvalt oluliseks pidanud.

Üheks põhjuseks kohtustuslikust sissemaksust loobumisel on fakt, et sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu nõudmine kahjustab konkurentsi, kuna juhul kui kohtutäitur suudab katta oma kulutused läbi avalik-õiguslikelt nõuetelt ettemaksu nõudmise, siis puudub tal igasugune motivatsioon püüda täita nõudeid kiiremini ja efektiivsemalt, kuna kohtutäituri seaduse regulatsioon ei näe ette kohustust tagastada sissenõudjale kohtutäituri tasu ettemaksu juhul, kui nõuet ei rahuldata.

Olulise probleemina kohtutäituri tasu ettemaksu küsimisel tuleb näha seda, et kohtutäiturile pole kaalutlusõiguse rakendamiseks antud kindlaid juhiseid ega suunatud kohtutäiturit abistavate põhimõtete juurde. Kuna puuduvad täpsed kriteeriumid kaalutlusõiguse rakendamiseks, siis puudub ka keeld jätta kasutamata võimalust kasumi teenimiseks seal, kus see võimalus on kohtutäiturile seadusega antud. Puuduliku regulatsiooniga on seadusandja pannud kohtutäiturile õiglase kaalutlusotsuse langetamisel suure koorma, kuna sunnib täiturit jätma kõrvale enda eraõiguslikust staatusest tulenevaid ärilisi eesmärke, et otsustada, milline on konkreetsel juhul võimalus, et kohtutäituril õnnestub kohtutäituri tasu võlgnikult välja nõuda. Olukorra muudab veelgi raskemaks täitemenetluses kehtiv ristsubsideerimise põhimõte, millest tulenevalt kaetakse ka osade väiksemate täitemenetluste kulud suuremate täitemenetluste kulude arvelt. Seega arvestab kohtutäitur paratamatult ka oma üldise majandusliku olukorraga ning sooviga saada äritegevusest kasumit. Autori hinnangul on kohtutäituril ilma konkreetsete tingimuste ja piiranguteta keeruline langetada õiglast kaalutlusotsust. Piirangute puudumine muudab ka järelevalve teostamise antud küsimuses äärmiselt keerukaks.

Lühidalt käsitletakse Tallinna Ringkonnakohtu ettemaksu puudutavas kohtulahendis väljendatud seisukohta ja õiguskirjanduses väljendatud arvamust, mille kohaselt peaks kohtutäitur võlgniku ja sissenõudja täitemenetluse väliste kokkulepete tulemusena lõpetatud täiteasjades küsima oma tasu kindlustamiseks sissenõudjalt juba täitemenetluse algatamisel kohtutäituri tasu ettemaksu. Autori hinnagul kuulub kohtulahendis kirjeldatud olukord antud hetkeks KTS § 41 kaitsealasse, millega on

sätestatud kohtutäituri tasu maksmine täitemenetluse lõpetamise korral nõude varasema lõppemise tõttu. Peale eelnimetatud olukorra on KTS §-iga 41 reguleeritud ka sagedaks probleemiks olnud avalik-õiguslike sissenõudjate poolt juba täidetud nõuete kohtutäiturile edastamine. Need on olukorrad, mil võlgnik täidab nõude nõuetekohaselt pärast avalduse kohtutäiturile esitamist, kuid enne täitmisteate saamist ning olukorrad, mil nõude täitmine toimub samal päeval kui täitmisteate kättetoimetamine.

Seadusandja on jätnud reguleerimata ka juhtumi, mil kohtutäitur on nõudnud sissenõudjalt kohtutäituri tasu ettemaksu ning ettemaksuga tagatud nõue on rahuldatud osaliselt, mistõttu on sellest tulenevalt autori hinnangul problemaatiline ka kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamise regulatsioon. Praktikas on oht olukorra tekkeks, kus sissenõudja on huvitatud ettemaksu tagastamisest, lähtudes põhimõttest, et nõue on osaliselt rahuldatud ning kohtutäitur on huvitatud ettemaksu tagastamata jätmisest, kuna nõue pole täielikult rahuldatud. Autori hinnangul tuleks kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooni täiendada kohtutäituri tasu sissenõudmise regulatsioonis sätestatud põhimõtetest lähtuvalt ning võimaldada sissenõudjale juhul, kui täitmisel olev rahaline nõue nõutakse sisse osaliselt, saada tagasi sissenõutud summaga proportsionaalne osa ettemasktud summast.

Kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsioonis esinevad peamised probleemid seoses määratlemata õigustumõistetega, mis tekitavad võimalusi erinevateks tõlgendusteks. Nimelt sisaldab regulatsioon mõisteid „eriti suured täitekulud“, „raskendab oluliselt täitemenetlust“, „mõistlik aeg“ ja „vähemalt poole tasutud ettemaksust“, võimaldades nii kohtutäiturile palju vaba otsustusruumi ja tekitades taas probleemi otsustuse langetamisest olukorras, kus tuleb teha valik opurtuniteedisprintsibist tuleneva ettevõtja äriloogika ning poolte huvide kaalumise tulemusel langetatava õiglase ning proporstionaalse lahenduse vahel.

Regulatsiooni paremale läbimõtlemisele seadusandja poolt viitab kohtutäiturile pandud tõendamiskohustus, mis koostöös kohtutäituri kohustusega viia menetlus läbi võimalikult väikese kuluga võlgnikule, annab autori hinnangul kohtutäiturile piisavalt täpse käitumisjuhise. Regulatsiooni praktilise kohaldatavuse seisukohalt oleks sissenõudja huvide kaitsest lähtuvalt siiski vajalik täpsustada aega, millal võib kohtutäitur täitekulude ettemaksu nõuda, kuna hetkel ei välista regulatsioon ka täitekulude ettemaksu nõudmist peale täitetoimingu algatamist. Autori hinnangul võiks siin kasutada kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsioonis sisalduvat nõuet, mille kohaselt tuleb kohtutäituri tasu ettemaksu nõuda enne täitemenetluse algatamist. Sarnaselt kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooniga tuleks piirata ka täitekulude ettemaksu nõudmist, sätestades vajadusel täitekulude hilisema nõudmise korral suurema tõendamiskohustuse.

Täitekulude ettemaksu sissenõudjale tagastamise on seadusandja jätnud täpselt reguleerimata, sätestades vaid, et ettemaks tuleb tagastada siis, kui täitekulud on võlgnikult sisse nõutud. Praktikas tekkivate probleemide vältimiseks tuleks ka antud juhul sätestada täpne ettemaksu tagastamise tähtaeg. Eeskujuna saaks autori hinnangul taas kasutada kohtutäituri seaduses sisalduvat kohtutäituri tasu ettemaksu regulatsiooni, millest tulenevalt langeks kohtutäiturile kohustus tagastada ettemaks ühe kuu jooksul täitekulude summa täielikust laekumisest kohtutäituri ametialasele arveldusarvele.

Sarnaselt kohtutäituri tasu ettemaksu tagastamise regulatsiooniga on probleeme ka täitekulude ettemaksu tagastamise ulatusega juhul, kui nõue on vaid osaliselt rahuldatud. Küll aga pole täitekulude tagastamise ulatust jäetud täielikult reguleerimata. Nimelt on kohtutäitur kohustatud tagastama täitekulude ettemaksust vähemalt pool. Seadusandja on jätnud seejuures selgitamata, millistest kriteeriumitest peaks kohtutäitur sellise otsuse langetamisel lähtuma. Autori hinnangul tuuks ka täitekulude ettemaksu regulatsiooni puhul lähtuda kohtutäituri tasu sissenõudmise regulatsioonis sätestatud põhimõtetest ning võimaldada sissenõudjale juhul, kui täitmisel olev rahaline nõue nõutakse sisse osaliselt, saada tagasi sissenõutud summaga proportsionaalne osa ettemakstud summast.

Vaba elukutse esindajana, kes täidab temale riigi poolt pandud ülesannet, asub kohtutäitur avalik-õigusliku sissenõudja seisukohalt Eesti õigussüsteemis unikaalsel kohal, mis eeldab temalt õiguse, oma ülesannete ning diskretsioonipiiride head tundmist selleks, et vajadusel tasakaalustada vastandlikke huvisid ning langetada nii otstarbekas kui õiglane otsus. Kohtutäituri tasu ja täitekulude ettemaksu regulatsiooni ebamäärane sõnastamine ning liialt laiad kaalutuspiirid panevad kohtutäiturid raskesse olukorda. Autori hinnangul on nii kohtutäituri tasu ettemaksu kui ka täitekulude ettemaksu regulatsiooni Eesti õiguses vaja täiendada ning vajadusel piirata kohtutäituri kaalutusõigust, pidades silmas, et vastasel juhul võivad saada kahjustatud täitemenetluse reformiga seatud eesmärgid.

## **Prepayment in Enforcement Proceedings in Administrative Law: Current situation and possible developments *de lege ferenda***

### **Summary**

Enforcement proceedings and the implementation of verdicts proven and guaranteed by the State is considered a traditional function of the State, but in Estonia enforcement proceedings have been delegated to private subjects – self-employed bailiffs, who acting on behalf of the State, implement both private and public claims. According to the author's opinion, the enforcement proceedings carried out by bailiffs constitute a universal and monopolistic procedure for the public entities, as they are obligated to use the bailiff for the collection of public claims and are therefore subordinate to the bailiff in enforcement proceedings.

A good example of such subordination is the discretion of the bailiff concerning the prepayment of bailiffs fees, because if the public creditor refuses to pay the sum of the prepayment it is in the discretion of the bailiff to refuse the initiation of enforcement proceedings, pursuant to which, the claim will be reprocessed by the Chamber of Bailiffs and Trustees in Bankruptcy and forwarded to another bailiff in the same area. This process is time-consuming for the creditor; a random bailiff is chosen which inhibits the creditors' possibility to choose a more effective bailiff. Although as a rule this should not affect the outcome of enforcement proceedings, it is a known fact that some bailiffs are more active than others, ensuring a better outcome of the proceedings. In most abstract terms – compared to private claimants, public creditors have a very limited possibility to affect enforcement proceedings and are therefore at a great disadvantage.

The Bailiffs Act which regulates the prepayment of the bailiff's fee offers the bailiff great discretion regarding the prepayment of the bailiff's fee by the creditor, as the bailiff's consideration in this matter is not restricted in any way. It is however true, that the bailiff is limited by the meaning of the law to lay the obligation of paying the bailiffs fee upon the debtor and thus stop subsidizing enforcement proceedings out of the State budget. Since the prepayment of fees is not regulated by any other means, the bailiff must practice discretion in every isolated instance and decide if considering the facts, the prepayment of the bailiffs fees by the creditor, is pursuant to the meaning of the law and the intention of the legislator, purposeful and just. Since the bailiff is a private subject, as a result he or she also follows the principle of opportunity or business logic. It is the author's belief that when practicing discretion, the bailiff should primarily follow the meaning of the law and the intention of the legislator, without forgetting the principles and aims of the remuneration of bailiffs that were the purpose of the enforcement reform. One of the more important purposes set out by the legislator was the fact that enforcement proceedings would no

longer be subsidized by the state, which was also the reason for the establishment of the private bailiff institute. The remuneration of bailiffs was organized so that bailiffs would no longer need the subsidization of the state and would be compensated through the collection of bailiffs' fees. This is a principle that the legislator has not abandoned and still prioritizes although there have been several proposals for the implementation of mandatory prepayment of bailiffs fees for the creditor.

The author is of the opinion that one of the reasons besides subsidization that the legislator is reluctant to consider imposing mandatory prepayments upon creditors in the consideration on competition. If the bailiffs are able to disburse of all costs then they are less likely to be motivated to enforce claims quickly and more efficiently and in case the claim is not met, the bailiff is not obliged to refund the creditor.

It has been said that the bailiff is a private subject, not a public one, and should therefore take the principle of opportunity into account. From the angle of the bailiff, the author sees a problem of competition between the principle of opportunity and the call for being just. Since the bailiff is a private subject, one should not frown upon the use of business logic, but in the authors' opinion, the legislator has put a very heavy burden of discretion upon the bailiff, making him or her choose between these principles. In the Estonian enforcement law, the concept of cross-subsidization is implemented, which means that the fees of bigger claims help maintain the smaller claims. From the authors' viewpoint, this makes the decision and correct discretion even harder for the bailiff. The absence of correct and precise discretion limits also makes the supervision of the prepayment institution rather difficult.

The problematic case in which a fraction of the claim has been met is discussed briefly. In practice this is a potential source for problems, as the interests of the creditor and the bailiff are contradictory – the creditor would view that claim as being met and the bailiff would view it as not being met, entitling the bailiff to keep the prepayment. It is the authors' opinion that if a fraction of the claim is met, the regulation regarding the bailiffs' fee should be implemented. The regulation clearly states that if a fraction of the claim is met, the bailiff is entitled to a proportionate fraction of the bailiffs' fee. In the opinion of the author, this would protect both – the bailiff and the creditor.

The regulation of prepayment of enforcement costs is littered with undefined legal concepts that create a possibility for wide interpretation and thus, different practice of law. Phrases used by the legislator - „exceptionally great enforcement costs“, „significantly impedes enforcement proceedings“, „reasonable time“ and „at least half of the sum that was prepaid“ - are good examples of phrases that give the bailiff a great deal of leeway, thus creating another problem. The bailiff is once more put in the position where he or she must make a decision balancing between the

principle of opportunity (business logic of a private entrepreneur) and a just, proportionate and balanced decision.

However, it seems that the legislator has thought this regulation through a bit better than that of the prepayment of the bailiffs' fees, as a burden of proof regarding the enforcement costs, has been placed upon the bailiff. When viewed with the principle that when undertaking enforcement proceedings and presented with options the bailiff must choose an option that is most inexpensive for the debtor, it is the authors opinion, that this combination provides the bailiff with enough guidance. In regard to the practical implementation of the regulation it should be in the interest of the creditor if an approximate time of when the creditor could expect a refund of the prepayment of enforcement costs. In the opinion of the author, this could cause problems in practice and should therefore be regulated in a similar manner as the refunding of the prepayment costs of the bailiffs fee. Accordingly, the bailiff would be obliged to refund the prepayment costs within one month of the time when the proceeds were deposited in the bailiffs' professional bank account.

Similarly to the prepayment of the bailiffs' fees, the regulation of prepayment of enforcement costs also lack appropriate regulation when it comes to the extent of the prepayment. The regulation simply states that the bailiff should refund the creditor at least half of the prepaid sum. The regulation speaks nothing of the possibility of when the claim is partially met and again, provides no criteria for the implementation of discretion by the bailiff. In the opinion of the author, the regulation for the prepayment of enforcement costs should also be supplemented with a similar regulation as that used to regulate the bailiffs fee – the creditor should be refunded a proportionate amount of the prepaid sum.

As a member of a free profession the bailiff has a unique place in the Estonian legal system as the task of enforcing claims has been put upon the private entrepreneur – the bailiff – by the legislator. This task presumes that as a member of a free profession, the bailiff is expected to have good knowledge of the law, the bailiff's task and responsibilities attached. It is expected that the bailiff will have a very good knowledge of discretion limits and has the ability to balance between contrary interests in order to decide upon the correct action. The ambiguous regulation on prepayment puts the bailiffs in difficult position of having to practice discretion contrary to their own interest. It is the authors opinion, that the regulation concerning the prepayment of the bailiffs fees and the prepayment of enforcement costs by the creditor, must therefore be amended and the discretion on bailiffs limited, in order to ensure the correct use of discretion limits within the institution concerned.



## Kasutatud allikad

## Kasutatud kirjandus

1. Alekand, A. Mis on kohtutäituri tasu? Juridica, 2004 nr 4.
2. Alekand, A. Proportsionaalsuse printsiip põhiõiguste riive mõõdupuuna täitemenetluses, Doktoritöö, 2009.
3. Alekand, A. Täitemenetlusõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2011.
4. Andresen, E. Riigivastutus ilma riigivastutuseeta: notari, kohtutäituri ja vandetõlgi isiklik ametivastutus Euroopa õiguse ja riigiõiguse vaatepunktist, Juridica, 2006, nr 9.
5. Annus, T. Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, Juridica 2002, nr 4.
6. Anton, Ü. Haldussund kui haldustäide. Juridica, 1998, nr 8.
7. Arndt, H.-W., Rudolf, W. Öffentliches Recht: Grundriss für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft. 10., überarb. Aufl. München, 1994.
8. Andenas, M., Hess, B., Oberhammer, P. Enforcement Agency Practice in Europe. London: British Institute of International and Comparative Law, 2005.
9. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2001.
10. Dworkin, R. Taking rights seriously. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
11. Forsthoff, E. Lehrbuch des Verwaltungrechts. Band I Allgemeiner Teil. 10. neubearb. Aufl. München, 1973.
12. Hirschberg, L. Der Grundstaz der Verhältnismäßigkeit. Verlag Otto Schwarz & Co. Göttingen 1981.
13. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005, nr 3.
14. Ikkonen, K. Sundmüügi põhiseaduslikkus, Magistritöö, 2005.
15. Jellinek, W: Gesetz, Gesetzenwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Neudruck der Ausgabe Tübingen 1913.
16. Jellinek, W. Verwaltungsrecht. Dritte, durchgesene Aufl. Nachtrag, (1928, Berlin). Offenburg, 1950.
17. Jennsen, K. Eesti vabakutseliste kohtutäiturite tasustamise alused ja areng alates 2001. aastast, Magistritöö, 2013.
18. Kennett, W. A. Enforcement of Judgements in Europe, Oxford University Press, 2000.
19. Kerameus, K. D. Enforcement in the International Context. Collected courses of the Hague Academy of International Law. Martinus Nijhoff Publishers. Hague, Boston, London 1998.

20. Koolmeister, I., Merusk, K. Haldusõigus. Tallinn: Avatud Eesti fond, 1995.
21. Kutšmei, V. Kohtutäituri kaalutusõigus, Magistritöö, 2012.
22. Lehis, L. Maksuõigus, Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2012.
23. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2004.
24. Merusk, K. Admisnistratsiooni disretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
25. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica 2000, nr 8.
26. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998.
27. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.
28. Ots, J. Tsiviiltäitemenetluse ja kohtutäituri institutsiooni areng pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist, Magistritöö, 2003.
29. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. Juridica, 2006, nr 2.
30. Pikamäe, K. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö, 2003.
31. Schmidt-Aßmann, E. Besonderes Verwaltungsrecht. 10., neuebearb. Aufl. Berlin, New York, 1995.
32. Schönfelder, B. Court, credit and debt collection in post-communist Slovakia. Economic Annals No 167, October 2005 – December 2008.
33. Sillaots, M. Kohtunikuõiguse võimalikkusest ja vajalikkusest kontinentaal-euroopalikus õiguskorras, Tartu: Atlex, 1997.
34. Uzelac, A. The role played by bailiffs in the proper and efficient functioning of the judicial system – an overview with special consideration of the issues faced by countries in transition. Ettekanne seminaril: The role, organization, status and training of bailiffs. 19-20.09.2002, Varna, Bulgaria. (Internetis kättesaadav: [http://alanuzelac.from.hr/pubs/B18Varna-Bailiffs\\_eng.pdf](http://alanuzelac.from.hr/pubs/B18Varna-Bailiffs_eng.pdf) ) (02.05.2014)

### **Kasutatud kohtupraktika**

1. Riigikohtu 15.03.2002 otsus nr 3-3-4-3-02.
2. Riigikohtu 16.10.2002 otsus nr 3-2-1-119-02.
3. Riigikohtu 24.11.2002 otsus nr 3-2-1-153-02.
4. Tallinna Ringkonnakohtu 8.märtsi 2004. a määrus nr. 2-2/91/04.
5. Riigikohtu 10.06.2003 määrus nr 3-2-1-78-03.
6. Riigikohtu 19.12.2003 otsus nr 3-4-1-22-03.

7. Riigikohtu 06.04.2010 määrus nr 3-2-1-14-10.

### **Kasutatud normatiivmaterjalid**

1. Avalik-õiguslike nõuete kohtutäiturite vahel jaotamise kord. Vabariigi Valituse määrus 01.04.2010 nr 42 - RT I 2010, 15, 79 ja RT I, 29.12.2013, 15.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. Rahvahääletusel vastu võetud 28.06.1992 - ja ... RT I, 27.04.2011, 2.
3. Haldusmenetluse seadus 06.06.2001 - RT I 2001, 58, 354 ja RT I, 23.02.2011, 8.
4. Kohtutäiturimäärustik. Justiitsministri määrus 15.12.2009 nr 42 - RTL 2009, 98, 1456 ja RT I, 04.01.2014, 2.
5. Kohtutäituri seadus. 09.12.2009 - RT I 2009, 68, 463 ja RT I, 31.01.2014, 15.
6. Maksukorralduse seadus 20.02.2002 - RT I 2002, 26, 150 ja RT I, 31.01.2014, 13.
7. Täitemenetluse seadustik 20.04.2005 - RT I 2005, 27, 198 ja RT I, 13.06.2012, 2.
8. Väärteomenetluse seadustik 22.05.2002 - RT I 2002, 50, 313 ja RT I, 14.02.2014, 5.

### **Kasutatud internetiallikad**

1. European Commission for the efficiency of Justice: Enforcement of Court Decisions in Europe [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes8Execution_en.pdf) (16.03.2014)
2. Kohtutäituri seaduse eelnõu  
([http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=2a42fa24-b7ec-c087-1101-85bab4a52989&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=2a42fa24-b7ec-c087-1101-85bab4a52989&). ) (02.05.2014)
3. Kohtutäituri seaduse eelnõu seletuskiri (462 SE) (Internetis kättesaadav aadressil : [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&enr=462SE&koosseis=11](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&enr=462SE&koosseis=11)) (02.05.2014)
4. Kohtutäituri seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (Internetis kättesaadav: <http://www.koda.ee/public/tmp1F91ECEB-10C7-44F7-AF08-5FFA27350202.pdf>) (02.05.2014)
5. Maksu- ja Tolliameti pressiteade 26.04.2014 „Aprillist hakkab riik nõuete üle tõhusamat arvestust pidama“ (Internetis kättesaadav: <http://www.emta.ee/index.php?id=35263>) (02.05.2014)
6. M. Leivo ettekanne kohtutäituri seaduse muutmise eelnõu (670 SE) Riigikogu, 2709.2005. X Riigikogu stenogramm, VI istungjärk.  
(<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1127804400#pk2000012280>) (02.05.2014)
7. Riigikontrolli aruanne Riigikogule: Maksu-ja Tolliameti tegevus maksuvõlgade menetlemisel ja

sissenõudmisel. (Internetis kättesaadav: [www.digar.ee/arhiiv/et/download/343966](http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/343966))(02.05.2014)

8. Täitemenetluse seadustiku muutmise eelnõu:

([http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=c05476f6-cb15-47df-8d68-579fe23df8e9&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=c05476f6-cb15-47df-8d68-579fe23df8e9&) (02.05.2014)

9. Täitestatistika 2011. aasta kohta:

([http://www.kpkoda.ee/doc/T%C3%A4itestatistika+2011+n%C3%B5uete+j%C3%A4rgi\\_0.pdf](http://www.kpkoda.ee/doc/T%C3%A4itestatistika+2011+n%C3%B5uete+j%C3%A4rgi_0.pdf))  
(02.05.2014)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Triin Paljak,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

**ETTEMAKS HALDUSTÄITEMENETLUSÕIGUSES: HETKESEIS JA VÕIMALIKUD  
ARENGUD DE LEGE FERENDA,**

mille juhendaja on prof. Kalle Merusk,

reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni; üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **05.05.2014**